

Kestävän kehityksen tavoitteet ja ihmisoikeudet paikallistasolla: ihmisoikeusperustainen näkökulma Turun kaupungin ilmastotavoitteisiin

Kristiina Vainio

Institute for Human Rights Working Paper

No. 2/2023

Institute for Human Rights
Åbo Akademi University
Fänriksgatan 3
FI-20500 Åbo
Finland

<http://www.abo.fi/humanrights>

This work is licensed under [CC BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)



Kestävän kehityksen tavoitteet ja ihmisoikeudet paikallistasolla: ihmisoikeusperustainen näkökulma Turun kaupungin ilmastotavoitteisiin*

1. Johdanto

Kestävä kehitys ja ihmisoikeudet ovat kaksi keskeistä globaalia valtioita velvoittavaa agendaa, joiden paikallinen toimeenpano on viime aikoina vahvistunut merkittävästi. Kestävän kehityksen osalta tähän on vaikuttanut erityisesti vuonna 2015 hyväksytty maailmanlaajuisesti toimeenpantava Agenda 2030¹ sekä toisaalta uusi globaali kaupunkikehitysohjelma (NUA, UN-Habitat).² Alun perin alueiden ja kaupunkien välisen yhteistyön puitteissa kehittyneitä Agenda 2030 mukaisten kestävän kehityksen tavoitteiden paikallistason vapaaehtoista raportointia (Voluntary Local Report, VLR) oli UN-Habitatin mukaan vuoteen 2021 mennessä toteuttanut arviolta 87 alue- tai paikallishallintoa.³ Kaupunkien osuus vapaaehtoisista raporteista oli 72 %, kun taas alueiden 16 % ja valtioiden ainoastaan 13 %. Raportoinnin määrä vuoden 2020 toukokuusta vuoden 2021 lokakuuhun oli kasvanut peräti 186 %. Ilmiön taustalla vaikuttanee myös voimakas kaupungistumiskehitys.

Paikallistason näkökulma ihmisoikeuksiin puolestaan on saanut alkunsa ihmisoikeusliikkeen ja yksittäisten kaupunkien ja alueiden välisestä yhteistyöstä erityisesti ihmisoikeuskaupunkiliikkeen myötä. Ihmisoikeuskaupungeilla tarkoitetaan yleensä kaupunkeja, jotka ovat julkisesti sitoutuneet ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Sitovaa määritelmää tai kriteereitä ihmisoikeuskaupungeille ei kuitenkaan ole olemassa. Ensimmäinen ihmisoikeuskaupunki perustettiin Argentiinaan vuonna 1997. Tällä hetkellä ihmisoikeuskaupunkeja lasketaan olevan noin 100, joskin yhtenäisten kriteereiden puuttuessa niiden kokonaismäärää on vaikea arvioida. Euroopassa ihmisoikeuskaupungiksi julistautuneita kaupunkeja on alun toistakymmentä. Keskeisimmät ihmisoikeuskaupunkeja koskevista kansainvälisistä asiakirjoista ovat nk. Gwangjun periaatteet⁴ sekä vuonna 2020 Euroopan Unionin perusoikeusviraston (FRA)

* Kristiina Vainio, projektitutkija, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti, kvainio@abo.fi.

¹ Valtioneuvoston kanslia, [Kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030](#).

² UN-Habitat, [New Urban Agenda](#).

³ UN-Habitat (2021), [Voluntary Local Reviews at a Glance](#), s. 1.

⁴ 2011 World Human Rights Cities Forum, 16–17 May 2011, [Gwangju Declaration on Human Rights City](#).

julkaisema ihmisoikeuskaupunkiviitekehys (ks. tarkemmin alla).⁵ Kansainvälisillä ihmis-
oikeusfoorumeilla paikallistason ihmisoikeudet ovat vasta kehitymässä.⁶

Paikallistason toimeenpanon näkökulma ihmisoikeuksiin yhtäältä ja Agenda 2030
toisaalta ovat kohdistaneet uudenlaista mielenkiintoa myös ihmisoikeuksien ja kestävän
kehityksen väliseen suhteeseen. Ihmisoikeuksien ja kestävän kehityksen välinen
keskinäinen riippuvuus on kansainvälisellä tasolla toki tunnistettu jo vuoden 1986
julistuksesta oikeudesta kehitykseen⁷ ja 1993 Wienin ihmisoikeuskonferenssin
loppuasiakirjasta lähtien.⁸ Ihmisoikeudet on identifioitu osaksi kestävän kehityksen
sosiaalista ulottuvuutta. Mitä tulee Agenda 2030:een, on ihmisoikeudet kirjattu
näkyvästi sen perustaan ja mm. YK:n ihmisoikeusvaltuutettu (UN High Commissioner for
Human Rights, OHCHR) on useasti suosittanut Agenda 2030:n toimeenpanoa
ihmisoikeusperustaisesti.

Turun kaupunki on vahvasti sitoutunut kestävän kehityksen tavoitteiden
toimeenpanoon. Se on yksi edelläkävijöistä paikallistason vapaaehtoisessa
raportoinnissa. Turku on sitoutunut monella tavoin myös ihmisoikeuksien edistämiseen.
Se ei ole kuitenkaan julkisesti sitoutunut ihmisoikeuksien systemaattiseen
soveltamiseen esim. ihmisoikeuskaupunkina. Tämän selvityksen tarkoituksena on
ensinnäkin taustoittaa kestävän kehityksen tavoitteiden ja ihmisoikeuksien välistä
suhdetta sekä yleisellä tasolla että erityisesti ihmisoikeuskaupunkikontekstissa. Toiseksi
siinä luodaan katsaus ilmastonmuutokseen ja ilmastotekoihin
ihmisoikeusnäkökulmasta. Kolmanneksi tarkastellaan sitä, miten ihmisoikeudet on
tunnistettu Turun kaupungin kestävän kehityksen ilmastotavoitteenasettelussa,
sellaisena kuin ne ilmenevät näitä tavoitteita koskevissa tärkeimmissä asiakirjoissa,
erityisesti ensimmäisessä Turun kaupungin kestävän kehityksen tavoitteita koskevassa
vapaaehtoisessa raportissa (VLR-raportti),⁹ jossa ilmastoteot oli valittu yhdeksi
fokustavoitteeksi, sekä kaupungin ilmastosuunnitelmassa ja sitä koskevassa
raportoinnissa. Tarkoituksena on tuottaa relevanttia taustatietoa sen selvittämiseksi,

⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), [Human rights cities in the EU: a Framework for reinforcing rights locally](#) (2021); Ks. myös FRA, [Human rights cities in the European Union — Practical guidance](#) (2022), jonka Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin Ihmisoikeuskaupungit-hankkeen puitteissa toteutetun suomennoksen FRA tulee julkaisemaan syksyn 2023 aikana.

⁶ Ihmisoikeusvelvoitteiden toimeenpanosta paikallistasolla ks. Grans, Lisa (forthcoming), 'Applying International Human Rights Law at the Local Level: Implications for Cities'.

⁷ United Nations General Assembly, [Declaration on the Right to Development](#), A/RES/41/128, 4 December 1986.

⁸ United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), [World Conference on Human Rights, Vienna, 1993](#).

⁹ City of Turku (2020), [A Voluntary Local Review 2020: The implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development in the City of Turku](#), June 2020.

olisiko Turulle hyötyä ihmisoikeuksien integroimisesta kestävän kehityksen tavoitteisiin, toisin sanoen ihmisoikeusperustaisesta lähestymistavasta kestäväan kehitykseen. Samalla pyritään myös vastaamaan kysymykseen siitä, millä tavalla ilmastotoimenpiteitä koskevaa tavoitteenasettelua ja prosesseja voitaisiin vahvistaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Tarkastelun metodina on ihmisoikeusperustainen asiakirja-analyysi (ks. ihmisoikeusperustaisuudesta tarkemmin alaluvussa 5), jonka avulla selvitetään, miltä tavoitteenasettelu, prosessit ja raportointi näyttävät perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Selvityksen lähtökohta on oikeudellinen mutta lähestymistapa pragmaattinen; sen on tarkoitus palvella käytäntöä, eli tässä tapauksessa Turun kaupungin kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa ja sen tehostamista ja vahvistamista ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan avulla.

2. Kestävän kehityksen tavoitteet (SDG:t) ja ihmisoikeudet

Kestävän kehityksen ja ihmisoikeuksien välinen läheinen ja vuorovaikutteinen suhde on vahvistettu lukuisissa sekä kestäväan kehitystä että ihmisoikeuksia koskevissa kansainvälisissä asiakirjoissa. Ihmisoikeudet on paikannettu ensisijaisesti kestäväan kehityksen sosiaaliseen ulottuvuuteen, joskin voidaan huomata, että Riossa vuonna 1992 hyväksytyssä Agenda 21 loppuasiakirjassa ei vielä lainkaan viitattu ihmisoikeuksiin tai käytetty ihmisoikeusterminologiaa.¹⁰ Wienin Ihmisoikeuksien maailmankonferenssin (1993) loppuasiakirjassa sen sijaan vahvistettiin demokratian, kehityksen ja ihmisoikeuksien olevan toisistaan riippuvaisia ja vastavuoroisesti toisiaan vahvistavia.¹¹ Kestävän kehityksen tavoitteita edeltäviä Vuosituhattavoitteita koskevaan julistukseen (2000) sisältyy erillinen osio ihmisoikeuksista, demokratiasta ja hyvästä hallinnosta, pitäen kuitenkin sisällään ainoastaan yleistason viittauksen valtioiden sitoutumisesta ihmisoikeuksien, mukaan lukien oikeuden kehityksen, kunnioittamiseen.¹² Kaikkein vahvimmin ihmisoikeuksien ja kehityksen välinen kytkentä on ensimmäisen kerran kirjattu jo vuonna 1986 hyväksytyyn oikeutta kehitykseen koskevaan julistukseen, jonka 1 artiklan mukaan oikeus kehitykseen on luovuttamaton ihmisoikeus ja ihmisoikeudet ja perusvapaudet voivat toteutua täysin vain taloudellisen, sosiaalisen, kulttuurisen ja

¹⁰ Asiakirjassa puhutaan sosiaalisesta kehityksestä, sosioekonomisesta kehityksestä ja tarpeista, ei oikeuksista.

¹¹ Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing.

¹² [United Nations Millennium Declaration](#), A/RES/55/2, 18.9.2000.

poliittisen kehityksen myötä.¹³ Tämän kytkennän juuret ulottuvat kuitenkin jo YK:n peruskirjaan (artikla 1 [3]) ja YK:n keskeisiin päämääriin.¹⁴

Kansainvälisistä asiakirjoista kehityksen ja ihmisoikeuksien väliset kytkennät on omaksuttu valtioiden kehityspoliittisiin linjauksiin ja YK-järjestöjen kehitysohjelmiin. YK-järjestöt ovat olleet tässä suhteessa erityisen aktiivisia ja YK:n ihmisoikeusvaltuutetun rooli keskeinen. Ihmisoikeusvaltuutetun toimiston 1990-luvun lopussa kehittämä nk. ihmisoikeusperustainen lähestymistapa kehitykseen (human rights based approach, HRBA) on vakiintunut keskeiseksi metodiksi ihmisoikeuksien käytännön toimeenpanolle kehitysyhteistyössä (ks. tarkemmin jäljempänä luvussa 5). Ihmisoikeuksien integroiminen kehitystavoitteisiin ja ohjelmiin on kuitenkin rajoittunut kehittyvien maiden kontekstiin osaksi kehittyvien valtioiden ja YK-järjestöjen harjoittamaa kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä. Suomen kehityspolitiikassa ihmisoikeudet on huomioitu erilaisin kirjauksin jo 1990-luvulta lähtien. Nimenomaisesti ihmisoikeusperustaiseksi Suomen kehityspolitiikka on määritelty ensimmäisen kerran vuonna 2012 hyväksytyssä kehityspoliittisessa ohjelmassa.¹⁵

Agenda 2030:n on usein kuvattu merkitsevän paradigman muutosta kehitysajattelussa, erityisesti kehitystavoitteiden universaalisuuden vuoksi; ne asettavat velvoitteita kaikille YK:n jäsenvaltioille — yhtä lailla kehittyneille kuin kehittyville valtioille. Myös ihmisoikeuksien huomioimisen osalta muutos suhteessa vuosituhattavoitteisiin on merkittävä.¹⁶ Ihmisoikeuksien aseman ja painoarvon voi sanoa huomattavasti vahvistuneen aiempaan verrattuna. Tämä näkyy etenkin toimintaohjelman johdannossa, johon sisältyy useita viittauksia ihmisoikeuksiin ja niitä koskeviin velvoitteisiin. Merkillepantavaa on, että toimintaohjelman tavoitteeksi on määritelty ihmisoikeuksien toteutuminen kaikille. Lisäksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset määritellään osaksi kehitystavoitteiden perustana olevia sitoumuksia yhdessä vuosituhattavoitteiden ja niitä koskevan loppuasiakirjan kanssa. Myös julistukseen oikeudesta kehitykseen viitataan tässä yhteydessä kehitystavoitteiden taustalla vaikuttavana asiakirjana. Edelleen toimintaohjelmassa vahvistetaan ihmisoikeussopimusten merkitys ja korostetaan valtioiden velvollisuutta kunnioittaa, suojella ja edistää ihmisoikeuksia ja

¹³ United Nations General Assembly, [Declaration on the Right to Development](#), A/RES/41/128, 4.12.1986.

¹⁴ [Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja](#).

¹⁵ Ulkoasiainministeriö (2012), [Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012](#), Valtioneuvoston periaatepäätös, 16.12.2012. Ks. myös Kehityspoliittinen toimikunta (KPT) (2013), [Kehityspolitiikan tila 2013: Ei kehitystä ilman ihmisoikeuksia](#).

¹⁶ Ks. esim. UN OHCHR, [About the Agenda for Sustainable Development, OHCHR and the 2030 Agenda for Sustainable Development](#).

perusvapauksia ilman minkäänlaista syrjintää, sekä kiinnitetään erityistä huomiota tasa-arvoon ja naisten ja tyttöjen oikeuksien turvaamiseen.

Näistä periaatteellisista, ihmisoikeussidonnaisuutta ilmentävistä linjauksista huolimatta itse kehitystavoitteiden muotoilussa ei käytetä ihmisoikeusterminologiaa, joitain yksittäisiä viittauksia lukuun ottamatta. Suurimman osan tavoitteista ja alatavoitteista voi kuitenkin nähdä olevan vähintään yhteneväisiä ihmisoikeuksien ja ihmisoikeustavoitteiden kanssa. Erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja koulutusta koskevien tavoitteiden yhteys vastaaviin ihmisoikeuksiin kuten oikeuteen riittävään elintasoon ja toimeentuloon, terveyteen ja koulutukseen sekä niitä koskeviin standardeihin on ilmeinen. Myös keskeiset ihmisoikeusperiaatteet kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen, osallisuus ja oikeudenmukaisuus sekä vastuulliset instituutiot on kirjattu toimintaohjelmaan. Edelleen yhtäläisyyksiä voi nähdä viittauksissa hyvään hallintoon ja oikeusvaltioperiaatteisiin, jotka linkittyvät vahvasti ihmisoikeuksiin. Vaikka ihmisoikeusnäkökulmasta huomio kiinnittyy ensisijaisesti sosiaalisiin ja sivistyksellisiin tavoitteisiin osana sosiaalisesti kestävästä kehityksestä, ovat ihmisoikeudet relevantteja myös ekologisesta ja taloudellisesta kestävästä kehityksestä kannalta. Ihmisoikeuskaupunki- ja kaupunkinäkökulmasta on luonnollisesti syytä kiinnittää erityistä huomiota tavoitteeseen numero 11, joka koskee kaupunkien ja yhdyskuntien kestävästä kehityksestä.

YK:n ihmisoikeusvaltuutettu, joka teki määrätietoista vaikuttamistyötä ihmisoikeuksien näkyvämmäksi integroimiseksi itse kehitystavoitteisiin, on korostanut ihmisoikeuksien huomioimisen välttämättömyyttä kehitystavoitteiden saavuttamiseksi ja suosittelee ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa tavoitteiden toimeenpanoon.¹⁷ Myös monet ihmisoikeustutkijat näkevät ihmisoikeuksien integroimisen kehitystavoitteiden toimeenpanoon edellytyksenä tavoitteiden tehokkaalle toteutumiselle.¹⁸ Vähintäänkin ihmisoikeuksilla ja kestävästä kehityksestä tavoitteiden linkittämisellä on nähty olevan synergiaetuja ja niiden on katsottu agendoina tukevan toisiaan. Ihmisoikeuksien paikallisen toimeenpanon kokemuksista ja tärkeydestä on toisaalta nähty olevan

¹⁷ UN OHCHR, [OHCHR and the 2030 Agenda for Sustainable Development](#) ja esim. OHCHR, [Messages to the High Level Political Forum, Statement by Michelle Bachelet, the UN High Commissioner for Human Rights](#), 16.7.2019.

¹⁸ Gomes, Karina & Möstl, Markus (2020), Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples, in Gerd Oberleitner and Klaus Starl (series eds.), Human Rights Go Local Publication Series, Vol. 1, HRGL Publishing, Graz, ja Fredriksson, Gabriella, Sartori Reis, Isis, Davis, Martha Frances & Kjaerum, Morten (2018), [Human Rights Cities and the SDGs](#), Raoul Wallenberg Institute, Lund.

keskeisen tärkeää oppia, mikäli kehitystavoitteiden toteutumisen halutaan onnistuvan.¹⁹

3. SDG:t ja ihmisoikeudet paikallistasolla

3.1. Viitekehykset ihmisoikeuksien ja kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen paikallistasolla (fokuksessa ihmisoikeuskaupungit)

Tässä selvityksessä ei ole mahdollista kartoittaa sitä, missä määrin ihmisoikeudet on huomioitu tai ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan on sitouduttu Agenda 2030:n mukaisissa kansallisissa kestävän kehityksen toimintaohjelmissa, YK:n ihmisoikeusvaltuutetun suositusten mukaisesti. Suomea koskien voidaan kuitenkin huomata, että esimerkiksi valtioneuvoston Agenda 2030 -selonteosta löytyy viittauksia demokratiaan, perus- ja ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltioperiaatteeseen edellytyksinä kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumiselle, samoin kuin ihmisoikeusperustaiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, mutta perus- tai ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa ei ole kirjattu kehitystavoitteiden toimeenpanoa ohjaaviin periaatteisiin.²⁰ Mitä tulee paikallistasoon, ei esim. Agenda 2030 mukaisen vapaaehtoisten paikallistason raporttien laatimisen tueksi julkaistuun eurooppalaiseen ohjeistukseen sisälly viittauksia ihmisoikeuksiin tai ihmisoikeusperustaisuuteen kehitystavoitteiden toimeenpanossa.²¹

Paikallistasolla ihmisoikeuksien ja kestävän kehityksen tavoitteiden väliset kytkennät ovatkin ajankohtaistuneet ensisijaisesti yhtäältä ihmisoikeuskaupunkeja ja toisaalta oikeutta kaupunkiin ja uutta kaupunkikehitysohjelmaa koskevilla viitekehityksillä ja niiden toimeenpanossa. Seuraavassa tarkastellaan näitä kolmea viitekehystä koskevia keskeisiä asiakirjoja sen selvittämiseksi, missä määrin ihmisoikeudet ja kestävä kehitys on niissä linkitetty toisiinsa. Tämän lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, sisältyykö niihin toimeenpanoa tai seurantaan tukevia mekanismeja tai työkaluja.

Kuten edellä jo on todettu, ei ihmisoikeuskaupungille ole olemassa yhtä yhtenäisesti käytettyä tai sovittua määritelmää. Toistaiseksi ainoa nimenomaisesti

¹⁹ Ks. Immler, Nicole L. ja Sackers, Hans (2021), [The UN-Sustainable Development Goals going local: learning from localising human rights](#), *The International Journal of Human Rights*, 26:2, ss. 262–284.

²⁰ Valtioneuvoston kanslia (2020), [Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta: Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa](#), Helsinki, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:7, ss. 10, 11, 19, 20 ja 98.

²¹ Siragusa, Alice, Vizcaino, Maria Pilar, Proietti, Paola & Lavallo, Carlo (2020), [European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews](#), Publications Office of the European Union. Ks. myös Assembly of European Regions, [Voluntary Subnational Reviews](#) (VSRS).

ihmisoikeuskaupunkeja koskeva kansainvälinen asiakirja on Gwangjun julistus, joka hyväksyttiin maailman ihmisoikeuskaupunkien foorumissa (World Human Rights Cities Forum) vuonna 2011.²² Julistukseen sisältyvän määritelmän mukaan ihmisoikeuskaupungilla tarkoitetaan sekä paikallista yhteisöä että sosiaalista ja poliittista prosessia, joissa ihmisoikeuksilla on keskeinen asema sekä perustavanlaatuisina arvoina että ohjaavina periaatteina. Julistuksessa painotetaan, ettei ihmisoikeuksien integroimiseen ole olemassa yhtä määrättyä lähestymistapaa, vaan jokaisen kaupungin tulee omista lähtökohdistaan ja muiden hyviksi havaituista käytännöistä käsin kehittää sille parhaiten sopivat strategiat. Ihmisoikeusnormien ohella julistuksessa sitoudutaan myös oikeus kaupunkiin -viitekehyksen edistämiseen sekä maailmanlaajuisen peruskirjaohjelman ihmisoikeudet kaupungissa toimeenpanoon (ks. alla). Julistuksessa viitataan kaupunkien rooliin taloudellissosiaalisiin ja poliittisiin haasteisiin vastaamisessa ihmisoikeusviitekehyksen ja ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan kautta (artiklat 3 ja 4), mutta viittauksia kestävään kehitykseen, niitä koskeviin teemoihin tai esim. aiempiin vuosituhattavoitteisiin ei siihen sisälly. Vuosittain järjestettävän Maailman ihmisoikeuskaupunkifoorumin asialistalla kestävä kehityksen teemoja on tästä huolimatta jossain määrin nostettu esiin. Vuonna 2016 järjestetyn foorumin teemana oli ihmisystävällisten kaupunkien rakentaminen: kaupunkikehitys, asuminen ja ympäristö ja sen loppuasiakirjaan sisältyy lupaus paikallishallintojen aktiivisesta roolista Agenda 2030:n toteuttamisessa.²³ Lokakuussa 2022 järjestetyn foorumin teemana oli ilmastonmuutos ja ihmisoikeudet ja sen yhteydessä keskusteltiin myös ihmisoikeusperustaisesta lähestymistavasta ilmastonmuutokseen vastaamisessa.²⁴

Eurooppalaisessa ja suomalaisessa kontekstissa erityisen mielenkiintoinen on EU:n perusoikeusviraston lokakuussa 2021 julkaisema EU:n jäsenvaltioille kohdennettu ihmisoikeuskaupunkiviitekehys, jota voi luonnehtia ensimmäiseksi kokonaisvaltaiseksi malliksi ihmisoikeuskaupunkikonseptin soveltamiseksi.²⁵ Se muodostuu kolmesta keskeisestä elementistä, jotka ovat perusta (*foundation*), rakenteet (*structures*) ja välineet (*tools*). FRA:n viitekehys pohjautuu olemassa olevien ihmisoikeuskaupunkien käytännöille ja kokemuksille sekä laajalle asiantuntija- ja sidosryhmäyhteistyölle. Tässä yhteydessä merkille pantavaa on, että viitekehys nostaa kestävä kehityksen agendan ihmisoikeusinstrumenttien ja EU:n perusoikeuskirjan rinnalle osaksi viitekehyksen

²² World Human Rights Cities Forum, 16–17 May 2011, [Gwangju Declaration on Human Rights City](#).

²³ World Human Rights Cities Forum (2016), [Final Declaration, Building Human Habitat Friendly Cities: Urban Development, Housing, and Environment](#), 21–23.7.2016, Gwangju, Etelä-Korea.

²⁴ [The 12th World Human Rights Cities Forum](#), Final report, 10–13 October 2022.

²⁵ EU Fundamental Right Agency (FRA) (2021), [Human rights cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally](#).

perustaa.²⁶ FRA:n viitekehyksen mukaan ihmisoikeuskaupunkien tulee sitoutua Agenda 2030:n ja kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoon. Siinä viitataan useisiin ihmisoikeuksien kannalta relevantteihin kestävän kehityksen tavoitteisiin, erityisesti tavoitteeseen 11 (kestävät kaupungit), sekä näiden tavoitteiden ja ihmisoikeuksien väliseen keskinäisriippuvuuteen. Viitekehyksen toteuttamisen välineiden osalta ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan todetaan olevan keskeinen. FRA on sittemmin julkaissut myös viitekehyksen toimeenpanoa koskevan käytännön oppaan eurooppalaisille ihmisoikeuskaupungeille ja sellaisiksi pyrkiville kaupungeille.²⁷ Viitekehykseen ei toistaiseksi liity indikaattoreita tai seurantamekanismia, mutta sellaisten kehittämisestä on käyty alustavia keskusteluja.

Maailmanlaajuisista viitekehysistä ihmisoikeuksien toteuttamiselle paikallistasolla on syytä mainita myös kuntajärjestöjen ja paikallishallintojen kansainvälisen yhteistyöelimen UCLG:n (United Cities and Local Governments) vuonna 2011 hyväksymä maailmanlaajuinen peruskirjaohjelma ihmisoikeudet kaupungissa (Global Charter-Agenda of Human Rights in the City).²⁸ Ohjelmaan sisältyy 12 kaupungien asukkaille taattavaa oikeutta, joiden määrittämään täydentävän, kehittävän ja vahvistavan kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön paikallisille viranomaisille asettamia velvoitteita. Ohjelmaan sisältyvät oikeudet ovat luonteeltaan sekä yksilöoikeuksia että kollektiivisia oikeuksia.²⁹ Lisäksi ohjelmaan sisältyy sekä oikeus kaupunkiin että oikeus kestävään kaupunkikehitykseen. Myös yksittäisten oikeuksien ja niitä koskevien toimenpiteiden yhteydessä on huomioitu kestävän kehityksen mukaisia näkökulmia (kuten esim. oikeus veteen ja ruokaan, artikla XI). Sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys on lisäksi kirjattu ohjelman arvoihin ja periaatteisiin. Ohjelman erityispiirteenä on, että oikeuksien rinnalle siihen on kirjattu jokaisen kaupungin asukkaan vastuuta/velvollisuuksia (mikä ilmentää erityisesti ympäristöoikeuksiin liittyvää yhteisen vastuun periaatetta). Esimerkiksi oikeuden kestävään kaupunkikehitykseen

²⁶ Ibid., ss. X, 14.

²⁷ Oppaan käännös suomen kielelle toteutettiin osana Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin Ihmisoikeuskaupungit-hanketta. FRA tulee julkaisemaan suomennoksen syksyllä 2023.

²⁸ United Cities and Local Governments (UCLG), Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights (2011), [Global Charter Agenda for Human Rights in the City](#). Ohjelma on jatkoa aiemman eurooppalaisen peruskirjan (European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City [2000]) puitteissa tehdyille työlle. Myös eurooppalaiseen peruskirjaan liittyvissä lisämääräyksissä edellytettiin allekirjoittaneiden kaupunkien laativan ja toimeenpanevan oman agenda21 ohjelmansa, Rion sopimusten mukaisesti.

²⁹ Peruskirjaohjelma sisältää seuraavat oikeudet: oikeus kaupunkiin, oikeus osallistuvaan demokratiaan, kansalaisrauhaan ja turvallisuuteen, sukupuolten välinen tasa-arvo, lapsen oikeudet, oikeus saavutettaviin julkisiin palveluihin, omantunnon-, uskonnon- ja mielipiteenvapaus ja oikeus tiedonsaantiin, sivistykselliset oikeudet, oikeus asuntoon ja kotipaikkaan, oikeus puhtaaseen veteen ja ruokaan sekä oikeus kestävään kaupunkikehitykseen.

osalta asukkaiden edellytetään säästävän ympäristöä ja energiaa ja käyttävän julkisia laitoksia asianmukaisella tavalla sekä osallistuvan yhteiseen toimintaan kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Peruskirjaohjelman lisäksi kokonaisuuteen sisältyy toimenpideohjelma, joka koostuu jokaisen oikeuden yhteyteen ehdotetuista eri aikavälillä toteutettavista konkreettisista toimenpiteistä.

YK:n ihmisoikeusjärjestelmässä ihmisoikeuksien paikalliseen toimeenpanoon liittyvät kysymykset ovat saaneet huomiota vasta verrattain myöhään. Ihmisoikeusneuvosto hyväksyi ihmisoikeuksien edistämistä ja suojelemista paikallistasolla koskevan päätöslauselman vuonna 2020.³⁰ Päätöslauselma korostaa paikallishallinnon roolia julkisten palvelujen tuottajana samoin kuin ihmisoikeuksien edistämässä ja suojelussa sekä kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanossa. Päätöslauselmaa edelsi ihmisoikeusneuvoston neuvoa-antavan komitean tutkimusraportti vuodelta 2014, jossa yhtäältä korostetaan kaupunkien vastuuta ihmisoikeuksien kunnioittamisessa, edistämässä ja suojelemisessa ja toisaalta viitataan kaupunkien keskeiseen rooliin koulutusta, terveyttä, asumista ja ympäristöä koskevien oikeuksien edistämässä ja suojelussa näitä koskevien palvelujen tuottajina.³¹ Raportista löytyy yksittäinen viittaus ihmisoikeuskaupunkialoitteeseen viitekehystenä paikallisyhteisöjen kestäväälle kehittämiselle.³² Vuoden 2022 elokuussa ihmisoikeusvaltuutettu julkaisi paikallishallintoja ja ihmisoikeuksia koskevan raportin, joka sisältää vahvan suosituksen ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan soveltamisesta kaikkiin paikallishallinnon politiikkoihin ja ohjelmiin; kestävän kehityksen tavoitteisiin ei raportissa kuitenkaan nimenomaisesti viitata.³³

Siinä missä ihmisoikeuskaupunkiajattelu rakentuu yksilöoikeuksille, on oikeus kaupunkiin -viitekehys lähtökohdiltaan kollektiivinen.³⁴ Sen tarkoituksena on vahvistaa asukkaiden ja erityisesti marginalisoitujen ryhmien osallisuutta ja yhdenvertaisuutta

³⁰ UN Human Rights Council, [Local Government and human rights](#), A/HRC/RES/45/7, 9.10.2020.

³¹ UN Human Rights Council, [Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee](#), A/HRC/30/49, 7.8.2015.

³² "The initiative derives from the idea that, for international human rights norms and standards to be effective, all inhabitants of a city need to learn and understand *human rights as a framework for sustainable development of their local community* [kursivointi tässä]." Human Rights Council, Progress report of the Advisory Committee on the role of local government in the promotion and protection of human rights, including human rights mainstreaming in local administration and public services, A/HRC/27/59, 4.9.2014, kohta 38.

³³ UN Human Rights Council, [Local Government and Human Rights, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights](#), A/HRC/51/10, 22.7.2022.

³⁴ Käsitteen on alun perin esittänyt ranskalainen sosiologi Henri Lefebvre vuonna 1986 julkaistussa teoksessaan *Le droit à la ville*, ja edelleen kehittänyt David Harvey, Ks. Harvey, David (2008), [The right to the city](#), *New Left Review* 53, Sept/Oct 2008.

kaupunkien kehittämistä koskevista prosesseista ja hankkeista. Oikeus kaupunkiin -viitekehyksen keskeisessä asiakirjassa, Maailman sosiaalifoorumin yhteydessä vuonna 2005 hyväksytyssä World Charter for the Right to the City (2005)³⁵ oikeus kaupunkiin määritellään kollektiiviseksi kaikkien asukkaiden yhtäläiseksi oikeudeksi käyttää kaupunkia. Peruskirjan näkökulma painottuu globaaliin etelään ja oikeuden kaupunkiin todetaan perustuvan kestävyden, demokratian, reiluuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden (*social justice*) periaatteille. Edelleen oikeuden kaupunkiin määritellään olevan keskinäisessä riippuvuussuhteessa kaikkiin tunnustettuihin ihmisoikeuksiin. Myös kestävä ja oikeudenmukainen kehitys tunnustetaan siinä oikeudeksi. Peruskirjassa korostuu kaupungin asukkaiden oikeus järjestäytymiseen ja toimintaan itsemääräämisoikeutensa toteuttamiseksi. Kansallisilta ja paikallisilta hallinnoilta edellytetään institutionaalisten rakenteiden ja osallistumismekanismien kehittämistä kestävästä kehityksestä toteuttamiseksi, mutta myös oikeuteen kaupunkiin sisältyviä ihmisoikeuksia koskevien asiakirjojen ratifioimista ja toimeenpanoa (artikla XXI[I]). Monien ihmisoikeusperiaatteiden lisäksi sosiaalinen kestävyys ja ympäristökestävyys kuuluvat peruskirjaan kirjattuihin arvoihin. Siihen ei sisälly varsinaista seurantajärjestelmää, mutta sen toimeenpanemiseksi on perustettu maailmanlaajuinen verkosto (Global Platform for the Right to the City), joka koostuu laajasta joukosta paikallishallintojen, kansalaisyhteiskuntien ja akateemisten instituutioiden edustajia ja tuottaa myös erilaisia työkaluja agendan toimeenpanoa tukemaan.³⁶

Kolmanneksi relevanttina viitekehyksenä ihmisoikeuksien toimeenpanemiseksi paikallistasolla on tässä yhteydessä syytä mainita YK:n asuinyhdyskuntaohjelman eli Habitat-ohjelman (United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat) yhteydessä Quitossa vuonna 2016 hyväksytty uusi kaupunkikehitysohjelma (New Urban Agenda, NUA),³⁷ jossa kestävästä kehityksestä paikallinen näkökulma on lähtökohtainen. Kaupunkikehitysohjelman sosiaalinen ulottuvuus painottaa kaikkien yhtäläisiä oikeuksia niihin hyötyihin, joita kaupungit voivat tarjota. Ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen ja keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin viitataan osana ohjelman perustaa, minkä lisäksi myös osaan ohjelman tavoitteita sisältyy viittauksia yksittäisiin ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeuksiin ei kuitenkaan viitata systemaattisesti. Johdannossa todetaan lisäksi kestävästä kaupunkikehityksestä toteuttamisen olevan mahdollista ainoastaan oikeusvaltiossa. Kaupunkikehitysohjelmaan sisältyy jäsenmaita koskeva

³⁵ Habitat International Coalition (HIC), [World Charter for the Right to the City](#), 27.6.2005.

³⁶ [Global Platform for the Right to the City](#).

³⁷ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), [New Urban Agenda](#), 20.10.2016.

seuranta- ja raportointivelvoite.³⁸ Suomessa ohjelman paikallista toimeenpanoa edistää ympäristöministeriön koordinoima Kestävä kaupunki -ohjelma (2019–2023), joka kattaa sekä ympäristöllisen että sosiaalisen ulottuvuuden.³⁹ Ympäristöministeriön vuonna 2022 julkaisemiin Suomen ympäristökeskuksen (Syke) laatimiin ehdotuksiin kaupunkikehityksen avainindikaattoreista sisältyy sosiaalisen kehityksen osalta joitain oikeusperustaisia elementtejä, erityisesti yhdenvertaisuutta koskien.⁴⁰ Raportin suosituksissa nostetaan kuitenkin esiin yhteneväisten sosiaalisen hyvinvoinnin indikaattoreiden puuttuminen ja selkeä jatkokehityksen tarve. Oikeusperustaisia indikaattoreita tai ihmisoikeusindikaattoreita ei tässä yhteydessä ole mainittu.⁴¹

Yhteenvetona edellä tarkastellun valossa voidaan todeta, että ihmisoikeuskaupunkiasiakirjoista ja toimenpideohjelmista maailmanlaajuinen peruskirjaohjelma Ihmisoikeudet kaupungissa linkittää ihmisoikeudet ja kestävä kehityksen vahvimmin ja systemaattisimmin toisiinsa. Peruskirjaohjelman lisävahvuutena voidaan pitää siihen liitännäistä toimenpideohjelmaa ja toisaalta etenkin ilmasto- ja ympäristönäkökulmasta myös yksilötason vastuiden huomioimista. Myös EU:n perusoikeusviraston (FRA) viitekehityksessä ihmisoikeuksien ja kestävä kehityksen välinen linkitys on vahva: YK:n kestävä kehityksen tavoitteet on kirjattu ihmisoikeuksien rinnalle viitekehityksen perustaan, ja viitekehitys suosittelee ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa kehitystavoitteiden toimeenpanoon. Lisäksi FRA on julkaissut ohjelman toimeenpanoa tukevan erillisen ohjeen paikallisviranomaisille. Eurooppalaisten kaupunkien näkökulmasta FRA:n mallin etuna on luonnollisesti se, että se huomioi lähtökohtaisesti EU:n perusoikeusulottuvuuden. Oikeus kaupunkiin -mallin relevanssin heikkoutena suomalaisten kaupunkien näkökulmasta voi katsoa olevan sen voimakkaan painottumisen globaalin etelän ja etelän kansalaisyhteiskuntien intresseihin. Siinä myös viitataan oikeuksiin, joita ei kansainvälisissä sopimuksissa ole tunnustettu.⁴² Vaikka Oikeus kaupunkiin -ajattelua voi luonnehtia lähtökohdiltaan vaihtoehtoiseksi, siihen on toisaalta viitattu myös valtioiden välisillä foorumeilla tunnustetuissa asiakirjoissa. Uuden kaupunkikehitysohjelman puolestaan voi arvioida olevan ihmisoikeusnäkökulmasta ainakin jossain määrin Agenda 2030:aa vahvempi ja tarjoavan lähtökohtaisesti paremmat edellytykset ihmisoikeuksien

³⁸ YK:n jäsenmaat laativat ensimmäiset NUA:an liittyvät kansalliset raporttinsa YK:lle vuonna 2021.

³⁹ Ympäristöministeriö, [Kestävä kaupunki](#).

⁴⁰ Reinikainen, Tapio, Lyytimäki, Jari, Finel, Nufar, Nieminen, Hanna & Nyberg, Elina (2022), [Kestävän kaupunkikehityksen indikaattorit: YK:n kaupunkikehitysohjelman ja kestävä kaupunkikehityksen kansallinen seuranta](#), Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:15.

⁴¹ Ibid., s. 64.

⁴² Tämä koskee erityisesti peruskirjaan sisältyviä kollektiivisia oikeuksia, kuten esim. oikeutta yleiseen turvallisuuteen ja rauhalliseen, solidaariseen ja monikulttuuriseen yhteisöön (Right to public security and peaceful, solidary and multicultural coexistence) (artikla XI).

huomioon ottamiseen, mutta sen mallin mukainen raportointi ja indikaattoreiden käyttö ei vielä ole, sen enempiä kansainvälisellä kuin kansallisellakaan tasolla, edennyt kovin pitkälle⁴³ verrattuna Agenda 2030 mukaisiin kestäväen kehityksen tavoitteisiin.

Seuraavassa tarkastellaan esimerkinomaisesti sitä, miten ihmisoikeusperustaisuutta on toteutettu käytännössä niissä eurooppalaisissa ihmisoikeuskaupungeissa, jotka ovat sitoutuneet myös kestäväen kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen osana ihmisoikeuskaupunkiviitekehityksen toimeenpanoa. Tarkastelu perustuu ensisijaisesti kyseisten kaupunkien verkkosivuilla saatavilla oleviin tietoihin ja aiempiin vertailuihin ja analyyseihin.

3.2. Eurooppalaiset ihmisoikeuskaupungit ja kestäväen kehityksen tavoitteet (Agenda 2030)

Euroopassa on laskutavasta ja ihmisoikeuskaupunkimääritelmän valinnasta riippuen tällä hetkellä noin kymmenen ihmisoikeuskaupunkia. Ihmisoikeuskaupungeiksi nimenomaisesti julistautuneita kaupunkeja on ainoastaan seitsemän: Barcelona,⁴⁴ Graz,⁴⁵ Lund,⁴⁶ Nürnberg⁴⁷, Piitime⁴⁸, Wien⁴⁹ ja York.⁵⁰ Näiden lisäksi Bergen määrittelee itsensä ihmisoikeuskaupungiksi, mutta ei ole hyväksynyt erillistä asiakirjaa, jossa tämä olisi virallisesti vahvistettu.⁵¹ Utrecht puolestaan on aktiivinen ihmisoikeuskaupunkien välisessä yhteistyössä ja toteuttanut monenlaisia ihmisoikeuksia edistäviä ohjelmia ja hankkeita, mutta ei ole halunnut julistautua ihmisoikeuskaupungiksi, vaan korostaa lähestymistavassaan ihmisoikeusmyönteisen kulttuurin edistämistä ja toimeenpanoa.⁵² Ihmisoikeuskaupungeiksi julistautuneista kaupungeista eurooppalaisten ihmisoikeuskaupunkien verkoston (Human rights cities network⁵³) jäseniksi ovat liittyneet Graz, Lund, Nürnberg, Wien ja York. Lisäksi verkostoon kuuluvat Utrecht ja

⁴³ Reinikainen et al., ss. 11, 15.

⁴⁴ Barcelonan kaupunki, [Barcelona, City of Rights](#).

⁴⁵ Grazin kaupunki, [Stadt der Menschenrechte](#).

⁴⁶ Human Rights Cities Network, [About Lund Human Rights City](#).

⁴⁷ Human Rights Cities Network, [Nuremberg – City of Peace and Human Rights](#).

⁴⁸ Piitimen kunta (Piteå kommun), [Piteå, MR-kommun 2021 - Ett Piteå för alla \(pitea.se\)](#).

⁴⁹ City of Vienna, [Vienna – City of Human Rights](#).

⁵⁰ York Human Rights City Network, [York: Human Rights City](#).

⁵¹ [Bergenin verkkosivut eivät ole turvalliset, ei voi linkittää.]

⁵² Human Rights Cities Network, [Utrecht Human Rights City](#).

⁵³ [Human Rights Cities Network \(HRCN\)](#).

Middleburg, joista jälkimmäinen toimii turvakaupunkina (shelter city) vaarassa oleville ihmisoikeuspuolustajille. Kaupunkeihin, jotka soveltavat ihmisoikeusperustaisuutta ja toimivat ihmisoikeuskaupunkien välisessä yhteistyössä, voidaan edellisten lisäksi lukea myös esim. Helsinki ja Salzburg. Suomalaisista kaupungeista myös Espoo ja Vantaa ovat osoittaneet kiinnostusta ihmisoikeuskaupunkina toimimiseen. Systemaattista työtä ihmisoikeuksien edistämiseksi on jo pitkään tehnyt myös esim. Göteborg, joka on mm. hyväksynyt toimintasuunnitelman ihmisoikeuksien integroimiseksi kaikkeen kaupungin toimintaan.⁵⁴

Ihmisoikeuskaupungeiksi tavalla tai toisella julistautuneista kaupungeista ja/tai niistä, jotka lisäksi ovat jäseniä ihmisoikeuskaupunkien verkostossa on Agenda 2030 tavoitteiden edistämiseen ja toteuttamiseen jossain muodossa sitoutunut ainakin Barcelona, Utrecht, Lund ja Nürnberg.⁵⁵ Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin näiden neljän kaupungin valitsemia lähestymistapoja kestäväan kehitykseen sen selvittämiseksi, missä määrin ne ovat linkittäneet kestäväan kehityksen tavoitteet ja ihmisoikeudet toisiinsa ja/tai soveltaneet ihmisoikeusperustaisuutta kestäväan kehityksen tavoitteenasettelussa.

Lund, joka julistautui ihmisoikeuskaupungiksi vuonna 2018⁵⁶, julkaisi kestäväan kehityksen ohjelmansa vuonna 2020.⁵⁷ Lund ei ole ainakaan toistaiseksi toteuttanut vapaaehtoista raportointia (VLR). Lundin kestäväan kehityksen ohjelman sosiaalisesti kestäväan kehityksen kokonaisuus on sekä periaatteen että yksittäisten tavoitteiden tasolla linkitetty suoraan ihmisoikeuksiin. Sen mukaan sosiaalisesti kestäväan Lundin tavoitteena on luoda yhtäläiset ehtodot ja toteuttaa ihmisoikeudet kaikille, jotka asuvat ja vaikuttavat Lundissa. Ohjelma on jaettu kuuteen prioriteettialueeseen, jotka ovat 1) demokratia, 2) koulutus ja oppiminen, 3) elintavat, 4) työ ja työllisyys, 5) asuminen ja lähiympäristö sekä 6) sukupuolten välinen tasa-arvo. Linkitys ihmisoikeuksiin tehdään jokaisen osa-alueen ja sitä koskevien tavoitteiden kohdalla. Vahvimmillaan näin tapahtuu demokratian ja sukupuolten välisen tasa-arvon alueella. Demokratian osalta todetaan mm. ihmisoikeuksien vahvistavan ihmisten mahdollisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Niin päättäjien kuin asukkaiden hyvää ihmisoikeustietoisuutta pidetään ratkaisevan tärkeänä sekä ihmisoikeuksien edistämisen kannalta että syrjinnän ja ihmisoikeusloukkausten välttämiseksi. Tämän mukaisesti osatavoitteiksi on asetettu sen varmistaminen, että kaupunki tarjoaa nettisivuillaan, sisäisessä verkossaan ja asiakirjoissaan riittävästi ja ymmärrettävällä

⁵⁴ Göteborgs stad, Handlingsplan för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Göteborgs stad, 2.6.2016.

⁵⁵ Human Rights Cities Network, [Nuremberg Human Rights City](#).

⁵⁶ Human Rights Cities Network, [Lund Human Rights City](#).

⁵⁷ Lunds kommun, [Lunds kommuns program för social hållbarhet 2020–2030](#).

tavalla tietoa ihmisoikeuksista, niin että Lundissa asuvat ja toimivat ihmiset ymmärtävät oikeutensa ja saavat mahdollisuuden osallistua ja ymmärtää omaa elämäänsä koskevaa päätöksentekoa. Lundin kaupunkikonsernin osalta tavoitteena on korkea tietotaso ihmisoikeuksista ja kestävästä kehityksestä. Kehitystavoitteille on myös identifioitu niille rinnakkaiset tavoitteet, kuten ihmisoikeudet. Tämä kuitenkin tehdään ainoastaan yleisillä viittauksilla keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin, yksittäisiin oikeuksiin tai niitä koskeviin standardeihin ei viitata. Ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa ei ohjelmassa nimenomaisesti mainita, mutta siihen sisältyy useita ihmisoikeusperustaisuuden elementtejä, kuten osallisuuden huomioiminen ja vastuutahojen identifiointi. Ohjelmassa viitataan myös Lundin ihmisoikeuskaupunkiuteen. Sen todetaan tarkoittavan sitä, että kaupunki työskentelee systemaattisesti ja tietoisesti ihmisoikeuksien toteutumiseksi läheisessä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja muiden toimijoiden kanssa.

Barcelona on tarkastelluista kaupungeista ainoa, joka toteuttaa VLR-mallin mukaista vapaaehtoista raportointia. Se hyväksyi Agenda 2030-toimintasuunnitelman vuonna 2020,⁵⁸ ja julkaisi ensimmäisen vuotuisen seurantaraportin vuonna 2021⁵⁹. Vaikka toimintasuunnitelma ei periaatteen tasolla nimenomaisesti linkitä tavoitteitaan ihmisoikeuksiin tai sovelle ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa, ovat ihmisoikeudet ja oikeusperustaisuus tästä huolimatta toimintasuunnitelmassa melko vahvasti näkyvissä. Useiden yksittäisten kehitystavoitteiden yhteydessä on viitattu niitä vastaaviin ihmisoikeuksiin. Siten esim. koulutustavoitteiden kohdalla yhdeksi alatavoitteeksi (4.7.) on asetettu, että vuoteen 2030 mennessä kaikissa oppilaitoksissa tarjotaan opetusta ja lisätään tietoisuutta kestävästä kehityksestä ja ihmisoikeuksista. Oikeus kunnolliseen asuntoon on mainittu sekä alatavoitteen 6.2 (Vesi ja sanitaatio) että alatavoitteen 11.1. (Kestävät kaupungit ja yhteisöt) yhteydessä. Ihmisoikeudet ovat luonnollisesti vahvasti läsnä myös eriarvoisuuden vähentämistä koskevissa tavoitteissa (1.10). Tavoitteen 16 (Rauha ja oikeudenmukaisuus) kohdalla yhteys ihmisoikeuksiin on erityisen vahva: tämä tavoite on nimenomaisesti linkitetty ”Barcelona – City of rights”-ohjelmaan (Barcelona – oikeuksien kaupunki). Tämän lisäksi useimmissa tavoitteen 16 alatavoitteissa on alakohtia, joihin sisältyy keskeisiä ihmisoikeusperustaisia elementtejä, kuten viittaukset kansainvälisen yhteistyön kehittämiseen ihmisoikeuksien suojelemiseksi ja edistämiseksi (16.3), hyvään hallintoon ja vastuullisuuteen (16.5) sekä läpinäkyvyyteen ja tiedonsaantiin (16.10). Toisaalta voidaan huomioida, että myöskään Barcelona – City of rights -ohjelmaa ei ole linkitetty kestävästä kehityksestä tavoitteisiin.

⁵⁸ Barcelona, Agenda 2030 (2020); [Barcelona: Sustainable Future, Seventeen Social, Economic and Environmental Objectives](#), Barcelona’s 2030 Agenda: SDG targets and key indicators (Voluntary Local Review).

⁵⁹ Barcelona, Agenda 2030 (2021), [Annual monitoring and evaluation report on the Barcelona 2030 Agenda: Voluntary Local Review 2021](#).

Ohjelman mukaisesti Barcelona kuitenkin soveltaa ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa kaikkiin politiikkaohjelmiinsa.⁶⁰

Utrecht ei ole julistautunut ihmisoikeuskaupungiksi, kuten edellä jo todettiin, vaan sen sijaan kestävän kehityksen tavoitteiden kaupungiksi (Utrecht for Global Goals). Se julkaisi kestävän kehityksen ohjelmansa vuonna 2018.⁶¹ Ohjelmassa viitataan Utrechtiin aiempiin, kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa linjassa oleviin sitoumuksiin, mukaan lukien Utrechtiin ihmisoikeusaloite, joka koostuu vuonna 2013 perustetusta ihmisoikeuskoalitiosta⁶² sekä julistautumisesta turvapaikkakaupungiksi vuonna 2015 ja lapsen oikeuksien kaupungiksi vuonna 2016. Kestävän kehityksen ohjelmaa ei kuitenkaan nimenomaisesti linkitetä ihmisoikeuksiin, eikä sen lähestymistapa ole ihmisoikeusperustainen. Ohjelman toimeenpanon on kuitenkin arvioitu tarjonnan mahdollisuuksia myös ihmisoikeuksien, erityisesti ihmisoikeustietoisuuden, edistämiseen.⁶³ Utrechtiin ohjelman keskeisiä tavoitteita on lisätä kaupunkilaisten ja yritysten tietoisuutta kestävän kehityksen tavoitteista ja kannustaa niitä tukemaan näiden tavoitteiden toteutumista, mahdollisuuksien mukaan sektorit ylittävän yhteistyön kautta. Ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi Utrechtiin kaupunki on ottanut käyttöön interaktiivisen ”the Global Goals Dashboard” -työkalun (”kestävän kehityksen tavoitteiden kojelauta”), joka tarjoaa kehitystavoitteisiin liittyvää dataa käyttäjätasoisessa muodossa.⁶⁴ Ylipäätään Utrechtiin lähestymistapaa, sekä kestävän kehityksen tavoitteisiin että ihmisoikeuksiin, leimaa fokusoiminen prosesseihin, eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja kumppanuuksiin sekä osallisuuteen ja interaktiivisuuteen.

Nürnberg julkaisi kestävän kehityksen tavoitteensa vuonna 2020.⁶⁵ Kyseessä ei kuitenkaan ole kokonaisvaltainen ohjelma, vaan kooste keskeisten hallinnollisten sektoreiden ja virastojen vastuulle asetettuja kehitystavoitteita. Ihmisoikeuksia ei ole systemaattisesti valtavirtaistettu näihin kehitystavoitteisiin, vaan niihin liittyviä osatavoitteita on asetettu ensisijaisesti Nürnbergin kaupungin ihmisoikeustoimiston ja

⁶⁰ Ajuntament de Barcelona (2017), Government Measure, [Barcelona City of Rights Programme: Actions of prevention and guaranteeing citizens’ rights and actions to include a human rights-based approach in political policies](#), s. 6.

⁶¹ City of Utrecht (2018), [Utrecht: A Global Goals City: Utrecht’s Approach to Localising the UN Sustainable Development Goals](#).

⁶² [Human Rights Utrecht - The platform for Human Rights in Utrecht](#).

⁶³ EU Fundamental Right Agency (FRA) (2021), [Human rights cities in the EU: a framework for reinforcing rights locally](#), s. 18.

⁶⁴ Gemeente Utrecht, [Global Goals - Doelstellingen Global Goals - Utrecht \(incijfers.nl\)](#), verkkosivu.

⁶⁵ Stadt Nürnberg, Amt für Internationale Beziehungen, Referat für Umwelt und Gesundheit, Amt für Internationale Beziehungen (2020): [Nürnberg nachhaltig. So setzen wir SDGs in der Stadtverwaltung um: Ziele für Nachhaltige Entwicklung](#).

naisiasiavaltuutetun (*Frauenbeauftragte*) vastuualueille.⁶⁶ Näiden kahden viraston yhteiseksi kehitystavoitteiksi on valittu koulutus, sukupuolten välinen tasa-arvo, epäyhdenvertaisuuden vähentäminen, rauha, oikeudenmukaisuus ja vahvat instituutiot sekä kumppanuudet. Esimerkiksi koulutuksen osalta tavoitteena on aktiivinen ihmisoikeuksien toteuttaminen koko kaupunkihallinnossa. Virastot ovat jo toteuttaneet erilaisia räätälöityjä ihmisoikeuskoulutuksia yhteistyökumppaneilleen ja mm. vanhusten hoivatyön alueella työskenteleville työntekijöille sekä poliiseille. Ihmisoikeusviittauksia sisältyy myös muiden sektoreiden ja virastojen tavoitteisiin. Siten esim. kulttuurin ja vapaa-ajan viraston koulutusta koskeviin tavoitteisiin lukeutuu inklusiivisuus -konseptin käyttöönotto ja julkisten palvelujen saavutettavuuden parantaminen. Ihmisoikeusasiakirjoihin ja/tai -standardeihin ei Nürnbergin kaupungin kehitystavoitteissa ylipäätään viitata. Nürnbergin lähestymistapaa voi luonnehtia lähtökohdiltaan institutionaaliseksi. Se kärsii kokonaisvaltaisuuden puutteesta, ja sen onnistumisen edellytysten tai potentiaalisena riskien voi nähdä liittyvän erityisesti virastojen ja hallinnollisten sektoreiden väliseen yhteistyöhön.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tarkasteltujen eurooppalaisten ihmisoikeuskaupunkien lähestymistavat poikkeavat huomattavasti toisistaan. Ihmisoikeus- ja ihmisoikeusperustaisesta näkökulmasta selvästi vahvin on Lundin kaupungin kestävä kehityksen ohjelma. Siinä ihmisoikeudet on huomioitu systemaattisimmin sekä ylätasoinen tavoitteenasettelussa että yksittäisten kehitystavoitteiden yhteydessä. Linkityksiä on tehty myös ihmisoikeussopimukseen, joskaan ei yksittäisten oikeuksien tasolla, samoin kuin Lundin ihmisoikeuskaupunkiuteen. Erityisesti ihmisoikeusperustaisuutta ohjelmassa olisi kuitenkin tarvetta vahvistaa. Toiseksi kunnianhimoisin on Barcelonan ohjelma, jossa useita yksittäisiä kehitystavoitteita on linkitetty vastaaviin ihmisoikeuksiin, ja ohjelmaan sisältyy myös useita ihmisoikeusperustaisuuden elementtejä. Lundiniin verrattuna ohjelma kärsii kuitenkin systemaattisuuden puutteesta, eikä siitä myöskään löydy viittauksia Barcelonan ihmisoikeuskaupunkiohjelmaan. Utrechtin kestävä kehityksen ohjelmaa voi luonnehtia lähtökohdiltaan hyvin pragmaattiseksi; se keskittyy osallisuuteen ja prosesseihin ja siinä on vähiten nimenomaisia ihmisoikeuselementtejä. Nürnbergin lähestymistavan heikkoutena voi pitää kokonaisvaltaisuuden ja ihmisoikeuksien valtavirtaistamisen puutetta. Virastokohtainen, sektoraalinen lähestymistapa voi sinänsä kuitenkin olla toimiva, jos samalla huolehditaan sektoreiden välisestä yhteistyöstä ja esim. ihmisoikeustoimistolle taataan riittävät toimivaltuudet ja resurssit suhteessa koko kaupunginhallintoon.

⁶⁶ Ibid., s. 24.

4. Ilmastonmuutos ja ihmisoikeudet

4.1. Yleistä

Ympäristön ja sen osana ilmastonmuutoksen ja ihmisoikeuksien välinen kytkentä on jatkuvasti lisääntyvän huomion kohteena kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa. Myös tätä kytkentää koskeva ihmisoikeussäätely, joskin toistaiseksi nk. pehmeä sellainen (*soft law*),⁶⁷ on viime vuosina voimakkaasti lisääntynyt. Merkittävänä etappina voidaan pitää YK:n yleiskokouksen vuonna 2022 hyväksymää päätöslauselmaa, joka tunnustaa oikeuden puhtaaseen, terveelliseen ja kestäväan ympäristöön ihmisoikeudeksi (ks. alla).⁶⁸ YK:n ihmisoikeusneuvoston ympäristöä ja ihmisoikeuksia koskeva erityisraportoiija on luonnehtinut ihmisoikeuksien ja ympäristön välillä vallitsevan keskinäisen riippuvuussuhteen: turvallinen, puhdas ja terveellinen ympäristö on edellytys ihmisoikeuksien toteutumiselle samalla kun ihmisoikeudet, mukaan lukien oikeus tietoon, osallistumiseen ja oikeussuojakeinoihin, ovat elintärkeitä ympäristön suojelemisen kannalta.⁶⁹ Ihmisoikeuksien merkitys ilmaston muutoksen kannalta on toisaalta tunnustettu myös ilmastonmuutoksen vastaisissa asiakirjoissa, ensimmäistä kertaa Pariisin sopimuksessa.⁷⁰ Myös YK:n ihmisoikeuselinten ja ympäristöohjelman (UNEP) välinen yhteistyö on lisääntynyt. Tätä kehitystä on osaltaan vahvistanut ympäristöperusoikeuden laaja tunnustaminen kansallisissa oikeusjärjestelmissä ja sitä koskeva tuomioistuinkäytäntö, jossa myös ihmisoikeussäännöksiä on suoraan sovellettu. Kestävän kehityksen päämäärien yhdistäminen ympäristön ja ihmisoikeuksien väliseen suhteeseen puolestaan on YK:n ihmisoikeuselimissä tapahtunut jo huomattavasti ennen Agenda 2030:n hyväksymistä. Erityisesti tämä kytkentä on ajankohtaistunut oikeuden kehitykseen yhteydessä, mutta sen voi nähdä

⁶⁷ Termillä 'pehmeä säätely' (*soft law*) viitataan yleensä oikeudellista merkitystä omaavaan ei-sitovaan oikeuteen, kuten esim. erilaiset julistukset, suositukset ja toimintaohjelmat. Pehmeä säätely indikoi usein kehittymässä olevaa oikeutta ja saattaa myöhemmin tulla osaksi oikeudellisesti sitovia sopimuksia. Termin käytöstä ja sisällöstä ks. esim. Kouros, Kristiina (2021), [Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta niiden edistämiseen: Tutkimus perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä erityisesti kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänä](#), Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, ss. 65–72.

⁶⁸ UN General Assembly resolution 76/300, [The human right to a clean, healthy and sustainable environment](#) A/RES/76/300, 1.8.2022. Ks. myös YK:n pääsihteerin vetoamus toimenpiteiksi ihmisoikeuksien puolesta, jonka seitsemään fokusteemaan sisältyvät sekä kestäväan kehitykseen liittyvät ihmisoikeudet että tulevien sukupolvien oikeudet, erityisesti ilmasto-oikeudenmukaisuus: [Secretary-General's Call to Action for Human Rights](#).

⁶⁹ UN Human Rights Council, [Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox](#), Preliminary report, A/HRC/22/43, 24.12.2012, kohta 10.

⁷⁰ Ks. myös IPCC:n ilmastonlämpenemisen vaikutuksia koskeva erityisraportti vuodelta 2018. Paneeli tunnustaa, että useat ihmisoikeudet ovat relevantteja ilmastotoimenpiteiden kannalta ja linjassa UNFCCC:n lieventämistä ja sopeutumista koskevan toiminnan kanssa, IPCC, Special Report, [Global Warming of 1.5°C](#), s. 55.

merkittävästi vahvistuneen vuosituhattavoitteiden ja kestäväen kehityksen tavoitteiden toimeenpanon myötä. Seuraavassa tarkastellaan keskeisintä kehitystä ympäristön ja ihmisoikeuksien alueella YK:n ja Euroopan alueen ihmisoikeusjärjestelmien osalta.

4.2. YK:n ihmisoikeusjärjestelmä

Ihmisoikeusnäkökulmasta ympäristöä on tähän mennessä lähestytty ensisijaisesti epäsuorasti jo tunnustettujen ihmisoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja oikeuden terveyteen kautta. Itsenäisenä oikeutena ei oikeutta puhtaaseen ympäristöön ja/tai turvalliseen ilmastoon ole globaalilla tasolla toistaiseksi oikeudellisesti sitovalla tavalla tunnustettu. Ensimmäinen merkittävä askel tähän suuntaan otettiin kuitenkin lokakuussa 2021, kun YK:n ihmisoikeusneuvosto hyväksyi päätöslauselman 48/13, jossa se tunnusti oikeuden turvalliseen, puhtaaseen ja kestäväen ympäristöön ihmisoikeudeksi.⁷¹ Toisessa, samana päivänä hyväksytyssä päätöslauselmassa 48/14 ihmisoikeusneuvosto perusti uuden ilmastonmuutosta ja ihmisoikeuksia koskevan erityisraportoijan tehtävän.⁷² Vaikka ihmisoikeusneuvoston päätöslauselmat eivät ole valtioita oikeudellisesti sitovia, on niillä merkittävä ohjaava vaikutus, ja ne muodostavat usein käytännössä välttämättömän vaiheen sitovien ja oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisten standardien kehittämisessä. Jälkimmäinen lokakuussa 2021 hyväksytyistä päätöslauselmista osoittaa ihmisoikeusneuvostossa saavutetun yhteisymmärryksen siitä, ettei ilmastonmuutoksen ihmisoikeusvaikutuksia ole riittävää lähestyä enää yksinomaan osana oikeutta puhtaaseen ympäristöön, vaan asian tärkeys vaatii, että sitä käsitellään erillisenä ihmisoikeuskysymyksenä. Erityisraportoijan asettaminen mahdollistaa teemaa koskevien standardien systemaattisemman eteenpäin viemisen omana erillisenä oikeudellisenä kokonaisuutenaan.⁷³ Ihmisoikeusneuvoston päätöslauselmaa seurasi odotetusti YK:n yleiskokouksen

⁷¹ UN Human Rights Council resolution 48/13, [The human right to a clean, healthy and sustainable environment](#), A/HRC/RES/48/13, 8.10.2021.

⁷² UN Human Rights Council resolution 48/14, [Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change](#), A/HRC/RES/48/14, 8.10.2021.

⁷³ Uuden erityisraportoijan tehtävät painottuvat suositusten laatimiseen koskien sekä sitä, miten ilmastonmuutoksen aiheuttamiin kielteisiin ihmisoikeusvaikutuksiin voidaan vastata ja miten niitä voidaan ennaltaehkäistä, erityisesti vahvistamalla ihmisoikeuksien integrointia politiikkaohjelmiin, lainsäädäntöön ja toimenpideohjelmiin, että sitä, miten ihmisoikeudet tulisi ottaa huomioon ilmastonmuutoksen vastaisissa ja ennaltaehkäisevissä toimenpiteissä. Lisäksi mandaattiin kuuluu mm. erilaisten, ihmisoikeusperustaisia ja sukupuolinäkökulman ja vammaisten henkilöiden aseman huomioivia ilmastotoimenpiteitä koskevien parhaiden käytäntöjen edistäminen ja niitä koskeva näkemysten vaihto (artikla 2[d]), sekä esim. ilmastonmuutokseen liittyvän ihmisoikeustietoisuuden edistäminen.

elokuussa 2022 hyväksymä päätöslauselma, jossa yleiskokous vahvisti oikeuden turvalliseen, puhtaaseen ja kestäväan ympäristöön ihmisoikeudeksi.⁷⁴

Lokakuussa 2021 ihmisoikeusneuvostossa hyväksytyjä päätöslauselmia edeltää sarja päätöslauselmia, raportteja ja kannanottoja, joissa niin ihmisoikeusneuvosto kuin siihen liitännäiset erityismekanismit ovat yhdessä ja erikseen useaan kertaan vahvistaneet ympäristön ja ihmisoikeuksien välisen kytkennän ympäristön pilaantumisen aiheuttamien kielteisten ihmisoikeusvaikutusten seurauksena. Niissä on selvitetty eri ihmisoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia ja kehitetty vaiheittain näkemystä siitä, mitä seurauksia näistä vaikutuksista aiheutuu valtioiden ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Ympäristöä ja ihmisoikeuksia koskeva erityisraportoiija on tältä pohjalta koostanut turvallista, puhdasta, terveellistä ja kestäväa ympäristöä koskeviin keskeisiin velvoitteisiin liittyvät 17 periaatetta.⁷⁵ Aineellisten velvoitteiden kunnioittaa, suojella ja turvata puhdas, terveellinen ja kestävä ympäristö lisäksi valtioiden tulee taata osallistumista, tiedottamista ja oikeussuojakeinoihin pääsyä koskevien menettelyllisten oikeuksien toteutuminen. Lisäksi periaatteisiin sisältyy haavoittuvien ryhmien huomioon ottaminen. Erityisraportoiija toteaa näiden velvoitteiden pohjautuvan olemassa oleviin, pääosin oikeudellisesti velvoittaviin standardeihin ja peilaavan tämänhetkistä ja kehittymässä olevaa oikeudentilaa, ja katsoo siten, että valtioiden tulisi vähintäänkin noudattaa näitä periaatteita hyvinä käytäntöinä.⁷⁶ Nimenomaisia ilmaston muutosta koskevia päätöslauselmia on ihmisoikeusneuvostossa hyväksytty alkuvuoteen 2023 mennessä yhteensä 12.⁷⁷

Ihmisoikeusneuvoston ja sen erityismekanismien lisäksi merkittävää työtä ympäristön ja ihmisoikeuksien ja ilmastotoimien alueella YK:n puitteissa on tehnyt YK:n ihmisoikeusvaltuutettu, usein ihmisoikeusneuvoston nimenomaisesti valtuuttamana.⁷⁸ Ihmisoikeusvaltuutettu painottaa ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan omaksumista kaikkiin ilmastopoliittisiin ohjelmiin ja toimenpiteisiin ja pyrkii tukemaan valtioita ja muita toimijoita tässä työssä. Samoin kuin erityisraportoiija, ihmisoikeusvaltuutettu on myös kiinnittänyt huomioita valtioita laajempaan

⁷⁴ UN General Assembly resolution 76/300, [The human right to a clean, healthy and sustainable environment](#), A/RES/76/300, 1.8.2022.

⁷⁵ Erityisraportoiijan ilmastonmuutosta ja ihmisoikeuksia koskeva raportti vuodelta 2016, jossa erityisraportoiija hahmottelee keskeiset ilmastonmuutosta koskevat ihmisoikeusvelvoitteet. UN Human Rights Council, [Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), A/HRC/31/52, 1.2.2016.

⁷⁶ Tietoisena siitä, etteivät kaikki valtiot ole valmiita näitä periaatteita hyväksymään, ne on muotoiltu konditionaaliin, "should", "shall" sijasta.

⁷⁷ OHCHR and climate change, [Human Rights Council Resolutions on human rights and climate change](#).

⁷⁸ Ks. [OHCHR and climate change](#).

vastuuvollisten piiriin. Valtuutettu on mm. laatinut kymmenen kohdan ihmisoikeusperustaisen listan keskeisistä kaikkia vastuuvollisia koskevista velvoitteista ihmisoikeuksien huomioimiseen ilmastotoimenpiteissä. Tämä lista vastaa pitkälti edellä mainittua erityisraportoijan hahmottelemaa ympäristöä ja ihmisoikeuksia koskevaa 17 periaatteen kehikkoa.⁷⁹ Näistä seitsemällä velvoitteella voi katsoa olevan relevanssia myös paikallishallinnon näkökulmasta:

- 1) ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siitä aiheutuvien kielteisten ihmisoikeusvaikutusten ennaltaehkäiseminen
- 2) sen varmistaminen, että kaikilla ihmisillä on riittävät edellytykset ilmastonmuutokseen sopeutumiseen
- 3) vastuullisuuden ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaaminen ilmastonmuutoksen aiheuttamiin ihmisoikeusloukkauksiin vastaamiseksi
- 4) mahdollisimman suuren osuuden käytettävissä olevista resursseista ohjaaminen kestävään ihmisoikeusperustaiseen kehitykseen
- 5) ihmisoikeuksien suojeleminen yritystoiminnan aiheuttamilta kielteisiltä vaikutuksilta
- 6) yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kieltä
- 7) merkityksellisen ja tietoon pohjautuvan osallistumisen takaaminen.

Ihmisoikeusvaltuutettu on lisäksi tuottanut useita temaattisia raportteja, joissa analysoidaan ilmastonmuutoksen ihmisoikeusvaikutuksia eri ryhmien, kuten lasten, iäkkäiden henkilöiden, vammaisten henkilöiden ja ilmastosiirtolaisten ja haavoittuvassa tilanteessa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen,⁸⁰ sekä käytännönläheisiä materiaaleja, tiedotteita ja oppaita ihmisoikeuksien huomioimiseen ilmastotoimenpiteissä.

Myös YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelinten sopimusoikeuksien sisältöä selittävässä ja tarkentavissa nk. yleiskommenteissa ja kannanotoissa ilmastonmuutoksen vaikutukset ihmisoikeuksiin on huomioitu lisääntyvässä määrin, huolimatta siitä, että yhteenkään näistä sitovista sopimuksista ei sisälly ympäristöä koskevia nimenomaisia säännöksiä, kuten edellä jo on todettu. Ryhmä keskeisiä sopimusvalvontaelimiä julkaisi yhteisen kannanoton toukokuussa 2020 kehottaen valtioita huomioimaan

⁷⁹ Nämä kaikkia vastuullisia toimijoita koskevat velvoitteet ovat: 1) Mitigate climate change and prevent its negative human rights impacts, 2) Ensure that all persons have the necessary capacity to adapt to climate change, 3) Ensure accountability and effective remedy for human rights harms caused by climate change, 4) Mobilize maximum available resources for sustainable, human rights-based development, 5) International cooperation, 6) Ensure equity in climate action, 7) Guarantee that everyone enjoys the benefits of science and its application, 8) Protect human rights from business harms, 9) Guarantee equality and non-discrimination, 10) Ensure meaningful and informed participation.

⁸⁰ Ihmisoikeusvaltuutetun toimiston raportit löytyvät englanninkielisinä valtuutetun nettisivuilta [Reports on human rights and climate change](#).

ihmisoikeudet ilmastonmuutoksen vaikutuksia lieventävissä ja ehkäisevissä toimenpiteissä.⁸¹ Valvontaelimet muistuttivat, että valtiot voivat syyllistyä sopimusoikeuksien loukkauksiin, mikäli ne eivät ryhdy toimenpiteisiin ennalta nähtävissä olevien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi tai säännelläkseen toimintoja, jotka aiheuttavat tällaisia haittoja.⁸² Kyseeseen tulevia oikeuksia ovat erityisesti oikeus elämään, oikeus riittävään elintasoon, lapsen oikeudet ja alkuperäiskansojen oikeudet. Lisäksi valtioiden on huolehdittava siitä, että ilmastonmuutoksesta tai sen vastaisista toimenpiteistä aiheutuvien ihmisoikeusloukkausten kohteeksi joutuvilla on pääsy riittäviin ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Huomionarvoista tässä yhteydessä on, että valvontaelimet korostavat, ettei ilmastonmuutoksen ihmisoikeusvaikutuksia pidä lähestyä pelkästään uhrinäkökulmasta, vaan tärkeää on painottaa yksilöiden ja ryhmien toimijuutta (*agency*) ja osallistumista kaikkeen päätöksentekoon.⁸³

Ilmastonmuutoksen ihmisoikeusvaikutusten näkökulmasta keskeinen sopimusvalvontaelin, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova TSS-komitea julkaisi ilmastonmuutosta ja TSS-sopimusta koskevan kannanoton vuonna 2018.⁸⁴ Kannanotossaan komitea muistuttaa jo näkyvissä olevista kielteisistä vaikutuksista useisiin sopimusoikeuksiin, kuten oikeuksiin terveyteen, ruokaan sekä veteen ja sanitaatioon, sekä valtioiden niitä koskevista kansallisista ja globaaleista velvoitteista, samoin kuin yritysten velvoitteista kunnioittaa näitä oikeuksia riippumatta siitä onko ne täytäntöönpantu kansallisessa lainsäädännössä. Tässä yhteydessä erityisesti mielenkiintoista on myös, että komitea valmistelee parhaillaan kestävän kehityksen tavoitteita ja TSS-oikeuksia koskevaa yleiskomenttia, ja on identifioinut ilmastonmuutoksen ja kestävän kehityksen yhdeksi yleiskomentissa käsiteltävistä keskeisistä teemoista.⁸⁵ Lapsen oikeuksien komitea puolestaan hyväksyi yleiskomentin lapsen oikeuksista ja ympäristöstä, erityisenä fokuksenaan ilmastonmuutos, toukokuussa 2023.⁸⁶ Tältä osin komitean tarkoituksena

⁸¹ UN, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the Committee on the Rights of the Child and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, [Joint Statement on human rights and climate change](#), HRI/2019/1, 14.5.2020.

⁸² Ibid., s. 3.

⁸³ Ibid., s. 2.

⁸⁴ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights statement, [Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#), 8.10.2018.

⁸⁵ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, [General Comment on Sustainable Development and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#).

⁸⁶ UN Committee on the Rights of the Child, [General Comment No. 26 on children's rights and the environment with a special focus on climate change](#).

oli selvittää niitä lainsäädännöllisiä, hallinnollisia ja muita toimenpidevelvoitteita, joita valtioiden tulee panna täytäntöön lapsen oikeuksien toteutumiseksi ilmastomuutoksen yhteydessä. Kestävän kehityksen tulevaisuusulottuvuuden kannalta on mielenkiintoista huomata, että komitea tarkastelee myös sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden (*equity*) näkökulmasta ajankohtaistuvia ihmisoikeusvelvoitteita.⁸⁷

Nimenomaista ilmastomuutosta koskevaa ratkaisukäytäntöä löytyy sopimusvalvontaelimiltä toistaiseksi melko vähäisessä määrin.⁸⁸ Lapsen oikeuksien komitean historialliseksi kuvatussa valituksen tutkittavaksi ottamista (*admissibility*) koskevassa päätöksessä lokakuulta 2021 komitea vahvisti, että valtiot voivat olla vastuullisia myös rajat ylittävistä ilmastomuutosta aiheuttavista päästöistään.⁸⁹ Valituksen tekijöinä viittiä sopimusvaltioita⁹⁰ vastaan oli 16 eri kansallisuuksia edustavaa lasta, jotka väittivät kyseisten vastaajavaltioiden riittämättömien ilmastotoimenpiteiden loukkaavan heidän oikeuksiaan mm. elämään, terveyteen ja perinteisen kulttuurin ylläpitoon.⁹¹ Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovassa ihmisoikeuskomiteassa (KP-komitea) oli käsittelyssä tapaus, jossa valittajana oli Kiribatin kansalainen, joka haki ilmastopakolaisuuden perusteella kansainvälistä suojelua Uudelta Seelannilta.⁹² Vaikka komitea ei todennutkaan sopimusloukkausta kyseisen valittajan kohdalla, vahvisti se periaatteen tasolla, että ilmastopakolaisuuden perusteella turvapaikkaa hakevan palauttaminen lähtömaahansa voi loukata KP-sopimuksessa taattua oikeutta elämään. Tapauksessa *Torres Strait Islanders* KP-komitea sen sijaan totesi Australian syyllistyneen sopimusloukkauksiin, kun se ei ollut riittävällä tavalla suojellut alkuperäiskansaa ilmastomuutoksen vaikutuksilta.⁹³ TSS-komitean ratkaisukäytännöstä tällaisia tapauksia ei ole vielä

⁸⁷ Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ja tulevien sukupolvien oikeudet, Luonnoksen kohta no. 13, Committee on the Rights of the Child, [Draft General Comment No. 26](#), 5.12.2022.

⁸⁸ Ks. esim. Reeh, Greta (2020), [Climate Change in the Human Rights Committee](#), EJIL:Talk!, Blog of the European Journal of International Law, 18.2.2020.

⁸⁹ OHCHR, [UN Child Rights Committee rules that countries bear cross-border responsibility for harmful impact of climate change](#), tiedote, 11.10.2021.

⁹⁰ Vastaajavaltiot ovat Argentiina, Brasilia, Ranska, Saksa ja Turkki.

⁹¹ Committee on the Rights of the Child, [Chiara Sacchi et al.](#), Communications Nos. 104-108/2019, inadmissibility decisions of 22 September 2021. Komitea ei kuitenkaan ottanut valituksia tutkittavaksi, johtuen siitä, ettei kaikkia kansallisia oikeussuojakeinoja ollut käytetty.

⁹² Human Rights Committee, [Views adopted by the Committee under article 5 \(4\) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016](#), CCPR/C/127/D/2728/2016, 23.9.2020. Ks. myös OHCHR, [Historic UN Human Rights case opens door to climate change asylum claims](#), tiedote, 21.1.2020.

⁹³ Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019, [Daniel Billy et al. v. Australia \(Torres Strait Islanders v. Australia\)](#), 21.7.2022.

ainuttakaan. Määräaikaisraportoinnin yhteydessä annettuja ilmastonmuutokseen liittyviä suosituksia löytyy KP-komitealta ja CEDAW-komitealta⁹⁴ aivan viime vuosilta. KP-komitea esim. antoi Kap Verden raportin loppupäätelmissä useita kestävästä kehityksestä koskevia suosituksia liittyen oikeuteen elämään ja ilmastonmuutokseen.⁹⁵ Vaikka tällaisia päätöksiä on toistaiseksi vain muutamia, voidaan niiden arvioida indikoivan sopimusvalvontaelinten lisääntyviä valmiuksia ottaa käsittelyyn ympäristöä ja ilmastonmuutosta koskevia kysymyksiä, mitä kautta myös ilmastonmuutokseen liittyvien sopimusoikeuksien ja -velvollisuuksien sisältö tulee kehittymään ja tarkentumaan valtioita sitovalla tavalla.

4.3. Alueelliset eurooppalaiset järjestelmät

YK-järjestelmän ulkopuolella on syytä lyhyesti vielä nostaa esiin alueelliset eurooppalaiset ihmisoikeusjärjestelmät.⁹⁶ Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) ei sisälly nimenomaista oikeutta puhtaaseen ympäristöön.⁹⁷ Keskusteluja uuden lisäpöytäkirjan laatimisesta oikeudesta ympäristöön on kuitenkin käyty.⁹⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä on tästä huolimatta käsitelty jo yli

⁹⁴ Kaikkinaisen naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) valvontaelin.

⁹⁵ Human Rights Committee, [Concluding observations on the initial report of Cabo Verde](#), CCPR/C/CPV/CO/1/Add.1, 3.12.2019.

⁹⁶ Mitä tulee muihin alueellisiin ihmisoikeusjärjestelmiin, voidaan mainita myös Amerikan ja Afrikan ihmisoikeusjärjestelmät. Ensiksi mainitun puitteissa hyväksyttiin ensimmäinen yksinomaan ilmastonmuutosta ja ihmisoikeuksia koskeva päätöslauselma maaliskuussa 2022, ja Amerikan ihmisoikeuskomissio on myös järjestänyt teemaa koskevan kuulemisen. Lisäksi se on vastaanottanut muutamia valituksia, jotka koskevat ilmastonmuutoksen vaikutuksia mm. Kanadan inuitien asemaan sekä lasten asemaan Haitilla. ([Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations of the Rights of Arctic Athabaskan Peoples Resulting from Rapid Arctic Warming and Melting Caused by Emissions of Black Carbon by Canada](#) ja [Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking to Redress Violations of the Rights of Children in Cité Soleil, Haiti](#)). Jälkimmäinen on vuodelta 2021 eikä sen käsittelyyn ottamisesta ole vielä päätöstä. Nämä eivät kuitenkaan toistaiseksi ole johtaneet varsinaisiin päätöksiin. Afrikan ihmisoikeuskomissio puolestaan on hyväksynyt viisi ilmastonmuutosta koskevaa päätöslauselmaa (2009, 2014, 2016, 2019 ja 2021), joissa se mm. korostaa haavoittuvien ryhmien ja tulevien sukupolvien oikeuksien huomioimista ilmastotoimenpiteissä (African Commission on Human and Peoples' Rights, [Adopted Resolutions](#)).

⁹⁷ Sen sijaan kahdessa muussa alueellisessä järjestelmässä oikeus ympäristöön on tunnustettu. Amerikan ihmisoikeussopimuksen TSS-oikeuksia koskevassa lisäpöytäkirjassa (artikla 11, Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social, and Cultural Rights, Protocol of San Salvador) kuitenkin ainoastaan ohjelmallisella tasolla, ja Afrikan ihmisoikeuksien peruskirjassa kollektiivisena oikeutena yleisesti tyydyttävän ympäristöön, joka mahdollistaa kansojen suotuisan kehityksen (artikla 24, [African Charter on Human and Peoples' Rights](#)).

⁹⁸ Parlamentaarinen yleiskokous esitti luonnoksen lisäpöytäkirjaksi syyskuussa 2021. Ks. [The right to a healthy environment: PACE proposes draft of a new protocol to the European Convention on Human Rights](#), tiedote, 29.9.2021.

300 ympäristöä koskevaa oikeustapausta.⁹⁹ Alkuvuodesta 2023 tuomioistuimen suuressa jaostossa oli vireillä kolme tapausta, jotka liittyvät kasvihuonekaasujen vaikutuksiin, väitetysti artiklan 2 (oikeus elämään) vastaisesti.¹⁰⁰ On mielenkiintoista huomata, että näistä kahdessa ensimmäisessä valittajien ohella nk. kolmansien osapuolten väliintulon kautta omia huomioitaan ovat esittäneet kansalliset ihmisoikeusinstituutiot (NHRI). Tapauksessa *Verein KlimaSeniorinnen and Others v. Schweiz* tällaisen väliintulon teki eurooppalaisten ihmisoikeusinstituutioiden yhteistyöelin ENNHRI.¹⁰¹ Tämä kertoo siitä, että intressi ympäristöä koskevien ihmisoikeuksien vaatimiseen oikeusteitse on laajentumassa. Voidaan myös huomata, että tapauksessa *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others* myös Suomi on 33 vastaajavaltion joukossa.¹⁰²

Euroopan Neuvoston osalta voidaan vielä nostaa esiin paikallisten ja alueellisten viranomaisten kongressi, joka korostaa hyvän hallinnon paikallisella ja alueellisella tasolla pitävän sisällään perusvapauksien ja ihmisoikeuksien täysimääräisen noudattamisen.¹⁰³ Kongressi on viime vuosina kiinnittänyt lisääntyvää huomiota ihmisoikeuksiin ja esim. maaportteihin paikallisen ja alueellisen demokratian tilasta on lisätty ihmisoikeuksia paikallistasolla koskeva osio.¹⁰⁴ Päätösasiakirjojen ja raporttien valossa ihmisoikeuksien ja kestävä kehityksen väliset yhteydet eivät toistaiseksi ole nousseet merkittävällä tavalla esiin. Kongressin tuottaman ihmisoikeuksia käsittelevän

⁹⁹ EIT:n ympäristöä koskevasta oikeuskäytännöstä ja mahdollisuuksista sen kehittämiseen ympäristön itsenäisenä oikeutena huomioivaan suuntaan, ks. Heiskanen, Heta-Elena (2018), [Towards Greener Human Rights Protection: Re-writing the Environmental Case-law of the European Court of Human Rights](#), Academic Dissertation, University of Tampere.

¹⁰⁰ European Court of Human Rights, tapaukset [Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland](#), [Carême v. France](#) and [Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others](#). Näiden lisäksi kuuden muun valituksen käsittelyä on lykätty, kunnes suuri jaosto tekee päätöksensä em. tapauksissa. [Lisäksi kaksi valitusta on jätetty ottamatta tutkittavaksi](#). Ks. European Court of Human Rights, [Factsheet – Climate change](#), February 2023.

¹⁰¹ European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), [ENNHRI submits third-party intervention to the European Court of Human Rights on climate change and human rights](#), uutinen, 6.10.2021.

¹⁰² *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others* (application no. 39371/20). Valittajina on ryhmä portugalilaisia nuoria, jotka katsovat Portugalissa toistuvien metsäpalojen aiheutuvan valtioiden riittämättömistä toimenpiteistä ilmastonmuutoksen torjumiseksi.

¹⁰³ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Human Rights at local and regional levels](#).

¹⁰⁴ Promoting Human Rights at Local and Regional Level: The human rights dimension of the activities of the Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, 2016.

käsikirjasarjan vuonna 2022 julkaistun kolmannen käsikirjan aiheena on kuitenkin ympäristö ja kestävä kehitystä.¹⁰⁵

EU:n perusoikeuskirjaan sisältyy oikeus ympäristöön (artikla 37) ohjelmaluontoisena kirjauksena, joka linkittää ympäristönsuojelun kestävä kehityksen periaatteisiin. Sen mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. EU:n parlamentti katsoo, että myös oikeus terveelliseen ympäristöön tulisi tunnustaa perusoikeuskirjassa.¹⁰⁶ Huomion arvoinen on myös parlamentin hyväksymä päätöslauselma ilmastonmuutoksen vaikutuksista ihmisoikeuksiin ja ympäristönsuojelijoiden roolista siinä.¹⁰⁷ Päätöslauselmassa parlamentti mm. kehottaa EU:ta ja sen jäsenvaltioita vahvistamaan ja panemaan täytäntöön lainsäädäntöä, jossa noudatetaan kattavaa ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa ilmastotoimiin, ja toteaa, että kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön periaatteiden ja normien tulisi ohjata kaikkia ilmastonmuutokseen liittyviä politiikkoja ja ohjelmia ja prosessin kaikkia vaiheita.¹⁰⁸

4.4. Kansallinen lainsäädäntö

Kansainvälisen ihmisoikeussäätelyn ja käytännön kehitystä ympäristön ja ilmastonmuutoksen paremmin huomioivaan suuntaan on tukenut samansuuntainen kehitys kansallisten oikeusjärjestelmien puitteissa. Oikeus puhtaaseen ympäristöön on tunnustettu yli 100 valtion perustuslaissa ja tuomioistuimissa on viime vuosina muodostunut nopeasti lisääntyvää oikeuskäytäntöä, jossa on vahvistettu valtioiden veloitteita ilmastomuutoksen vastaiseen toimintaan.¹⁰⁹ YK:n ympäristöohjelman (UNEP) tilastojen mukaan ilmastonmuutosta koskevien oikeudenkäyntien määrä on kasvanut lähes kaksinkertaiseksi vuoden 2017 (884) ja vuoden 2020 ensimmäisen

¹⁰⁵ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Human Rights Handbook for Local and Regional Authorities, Vol. 3, Environment and Sustainable Development](#).

¹⁰⁶ Ks. [Euroopan parlamentin päätöslauselma 9. kesäkuuta 2021 vuoteen 2030 ulottuvasta EU:n biodiversiteettistrategiasta – Luonto takaisin osaksi elämäämme \(2020/2273\(INI\)\)](#), kohta 143.

¹⁰⁷ [Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. toukokuuta 2021 ilmastonmuutoksen vaikutuksista ihmisoikeuksiin ja ympäristönsuojelijoiden roolista siinä \(2020/2134\(INI\)\)](#).

¹⁰⁸ Ks. myös Euroopan parlamentin raportti samasta aiheesta: [REPORT on the effects of climate change on human rights and the role of environmental defenders on this matter | A9-0039/2021 | European Parliament \(europa.eu\)](#).

¹⁰⁹ UN Environmental Programme (UNEP), [Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review](#), press release, 26 January 2021.

puoliskon välisenä aikana (1550).¹¹⁰ Näissä oikeudenkäynneissä on sovellettu suoraan myös ihmisoikeussäännöksiä. Tunnetuimpana tällaisista tapauksista voidaan mainita nk. *Urgenda*-tapaus, jossa hollantilainen vetoamustuomioistuin sovelsi suoraan Euroopan ihmisoikeussopimusta, totesi Hollannin valtion rikkoneen sopimuksen artikloita 2 (oikeus elämään) ja 8 (oikeus yksityis- ja perhe-elämään) ja määräsi valtion vähentämään kasvihuonekaasujen päästöjään 25 %:lla vuoteen 2020 mennessä.¹¹¹

Suomen perustuslain 20 §:ään on kirjattu ympäristöä koskeva kaikille yhteinen jaetun vastuun periaate sekä julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan terveellinen ympäristö ja jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.¹¹² Aiemmin säännös miellettiin esitöidensä perusteella ohjelmaluontoiseksi, eikä sitä juurikaan linkitetty ympäristötoimiin tai muihin perusoikeuksiin. Sen asema on kuitenkin sittemmin huomattavasti vahvistunut erityisesti lainvalmistelussa, mutta myös lainkäytössä.¹¹³ Koska se koskee kaikkea julkista vallan käyttöä, on se myös tässä yhteydessä syytä huomioida relevanttina säännöksenä. Huomiota on syytä kiinnittää myös sen jälkimmäisen osan osallistamista koskevaan kirjaukseen.

Vuonna 2015 voimaan tullutta (609/2015) ensimmäistä ilmastolakia uudistettiin viime hallituskaudella sen varmistamiseksi, että tavoite hiilineutraaliudesta saavutettaisiin viimeistään vuoteen 2035 mennessä.¹¹⁴ Uudistuksen yhteydessä lain tavoitteisiin kirjattiin myös saamelaisten oikeuksien edistäminen sekä ilmasto-oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys.¹¹⁵ Uusi ilmastolaki (423/2022) astui voimaan 1. heinäkuuta 2022. Vuoden 2023 maaliskuun 1. päivänä voimaan astuneen ilmastolain täydennyksen myötä myös kunnilla on jatkossa velvollisuus ilmastosuunnitelmien laatimisen ja niiden

¹¹⁰ UN Environmental Programme (UNEP), [Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review](#), press release, 26 January 2021.

¹¹¹ Ks. Urgenda Foundation, Climate Case, [Landmark decision by Dutch Supreme Court](#); Leijten, Ingdrid (2019), [Human rights v. Insufficient climate action: The Urgenda case](#), Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 37, Issue 2 (2019), ss. 112–118.

¹¹² Muita tässä yhteydessä potentiaalisesti relevantteja perusoikeuksia ovat myös ainakin oikeudet elämään ja terveyteen.

¹¹³ Ks. tarkemmin Ojanen, Tuomas (2020), [Ympäristöperusoikeus 25 vuotta: perustuslain 20 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1995-2020](#), julkaisussa K. Kuusiniemi, O. Suviranta & V-P. Viljanen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 - 25/8 - 2020. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja , Nro 44 , Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, ss. 285–302.

¹¹⁴ Ks. Ympäristöministeriö, [Ilmastolain uudistaminen](#).

¹¹⁵ Ks. Ekroos, Ari, Häkkänen, Martti, Seppälä, Janne, Tervo, Joonas, Väänänen, Iikka, Wallgrén, Matias (2020), Ilmastolain kytkennästä muuhun lainsäädäntöön ja perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin – Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys, Aalto yliopisto, Tiede + teknologia 4/2020, s. III. Ks. myös Oikeus 4/2021 teemanumero, Oikeus ja ilmasto, erityisesti Lehtinen, Sanna, Romppanen, Seita, Ilmastokriteerit kuntien ja kaupunkien hankinnoissa, ss. 460–480.

toimeenpanosta raportoimiseen.¹¹⁶ Hallituksen esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa todetaan ilmastosuunnitelmien voivan parantaa yksittäisten kuntalaisten ja väestöryhmien mahdollisuuksia osallistua lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja ehdotetaan, että kunnat osallistaisivat kuntalaisia ja sidosryhmiä ilmastosuunnitelmien valmisteluun eri tavoin. Sopeutumiseen liittyvien tavoitteiden tai toimien asettamisella puolestaan arvioidaan voivan olla vaikutuksia kuntalaisten terveyteen. Myönteisiä vaikutuksia katsotaan voitavan saavuttaa myös tulevien sukupolvien ja lasten oikeuksien toteutumiseen sekä välillisesti sukupuolten tasa-arvoon.¹¹⁷

4.5. Haasteita

Lopuksi on syytä todeta, että ilmastonmuutoksen lähestymiseen ihmisoikeusnäkökulmasta sisältyy haasteita, jotka liittyvät ilmastonmuutoksen globaaliin, rajat ylittävään luonteeseen ja kollektiivisiin vaikutuksiin. Päästöjen aiheuttajaa ja uhreja on usein vaikea yksilöidä, mikä vaikuttaa oikeuden puhtaaseen ympäristöön ja puhtaaseen ilmastoon täytäntöönpanoa yksilönoikeuksien pohjalle rakennettujen ihmisoikeusjärjestelmien kautta. Edellä kuvattu kehitys ihmisoikeustoimielinten kannanotoissa kuitenkin kertoo myös siitä, etteivät nämä ongelmat ole ylitsepääsemättömiä. Kollektiiviset oikeudet, kuten alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus tai oikeudet rauhaan ja kehitykseen, ovat myös osa ihmisoikeuksien kokonaisuutta. Lisäksi useisiin yksilönoikeuksiin, kuten vähemmistöjen oikeuksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin, sisältyy kollektiivinen dimensio. Ilmastonmuutoksen yhteydessä kollektiivisista oikeuksista ajankohtaistuvat erityisesti tulevien sukupolvien oikeudet.¹¹⁸

Ihmisoikeusnäkökulma ympäristöön ja ilmaston muutokseen ja YK:n ihmisoikeuselinten kannanotot ovat saaneet osakseen myös kritiikkiä lähinnä ympäristöoikeuden piiristä. Esimerkiksi Boylen mielestä ihmisoikeudet epäonnistuvat ympäristön itseisarvon ja yleisen hyvän (*public good*) huomioon ottamisessa.¹¹⁹ Boylen esittämään kritiikkiin voitaneen vastata toteamalla, ettei ilmastonmuutoksen tosiasiallisiin ihmisvaikutuksiin yksilöiden ja ryhmien tasolla kyetä riittävällä tavalla vastaamaan

¹¹⁶ [Laki ilmastolain muuttamisesta 108/2023](#).

¹¹⁷ [HE 239/2022 vp](#), kohta 4.2.6.

¹¹⁸ Ks. esim. UN, [Call to Action for Human Rights, Rights of Future Generations](#).

¹¹⁹ Ks. Alan Boylen kritiikki ihmisoikeusvaltuutetun Pariisin sopimukseen tekemää kontribuutiota kohtaan: Boyle, A. (2020), [Climate Change, Sustainable Development, and Human Rights](#). In: M. Kaltenborn, M. Krajewski, H. Kuhn (eds), *Sustainable Development Goals and Human Rights. Interdisciplinary Studies in Human Rights*, vol. 5. Springer, Cham.

ympäristöoikeudellisten mekanismien kautta, joten ihmisoikeudellista ja ympäristöoikeudellista lähestymistapaa tarvitaan täydentämään toisiaan. Ihmisoikeuksien lisäarvon voi nähdä kiteytyvän erityisesti yksilöiden oikeuksia koskevien vastuiden toteuttamisessa, kun taas ilmastositoumukset ja ympäristösopimukset tarjoavat suojelua kollektiivien ja systeemien tasolla.

5. Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa (HRBA) (ihmisoikeuksien valtavirtaistamisen ja arvioinnin metodina)

Tässä taustaselvityksessä sovelletaan ihmisoikeusperustaista metodia Turun kaupungin kestävä kehityksen ilmastotavoitteiden arviointiin. Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa on alun perin YK:n piirissä kehitetty metodi ihmisoikeuksien integroimiseksi kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyön suunnitteluun ja toimeenpanoon. Sen soveltaminen merkitsi lähtökohtaista muutosta kehityspolitiikassa aiemmin vallinneelle nk. ehdollisuusajattelulle ja tarveperustaiselle lähestymistavalle. YK on määritellyt ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan tarkoittavan kehitysprosessin asettamista viitekehukseen, jonka normatiivisena perustana ovat kansainväliset ihmisoikeusstandardit ja joka operationaalisesti, eli tavoitteiltaan ja toimeenpanoltaan, suuntautuu ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen.¹²⁰ Ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa tulee soveltaa sekä kehitystavoitteiden määrittelyyn ja toimeenpanoon että niitä koskeviin prosesseihin.

Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa on käsitteenä ja metodina väljä ja joustava; eri toimijat soveltavat sitä ja painottavat sen osatekijöitä eri tavoin. Usein viitataan ihmisoikeusperustaisiin lähestymistapoihin sen korostamiseksi, ettei ole olemassa yhtä ainuttakaan oikeaa ihmisoikeusperustaisuuden metodia, vaan tarkoituksenmukaisinta on, että metodia sovelletaan kontekstisidonnaisesti.¹²¹ Lähestymistavan keskeisistä osatekijöistä vallitsee kuitenkin yhteisymmärrys, joka on kirjattu YK-järjestöjen vuonna

¹²⁰ United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2006), [Frequently asked questions on a human rights-based approach to development co-operation](#), HR/PUB/06/08, s. 15. Ks. myös YK-järjestöjen ylläpitämä HRBA-portaali: [Human Rights as a Foundation for Change: Putting People at the Heart of All Transformational Programming](#) ja UN Sustainable Development Group (UNSDG), [Human Rights-Based Approach](#).

¹²¹ Vrt. Broberg, Morten & Sano, Hans-Otto (2018), Strengths and weaknesses in a human rights-based approach to international development – an analysis of a rights-based approach to development assistance based on practical experiences, *The International Journal of Human Rights*, 22:5, ss. 664–680.

2003 yhteisesti hyväksymään asiakirjaan.¹²² Sen mukaan ihmisoikeusperustainen lähestymistapa rakentuu seuraaville peruseriaatteille:

- 1) Kaiken kehityspolitiikan ja sen toimeenpanon tulee perustua ihmisoikeuksiin sellaisina kuin ne on määritelty YK:n ihmisoikeusjulistuksessa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.
- 2) Ihmisoikeusasiakirjoihin sisältyvät standardit ja periaatteet ohjaavat kaikkea kehitysyhteistyötä ja sen operationalisointia.
- 3) Kehitysyhteistyön tulee vaikuttaa yhtäältä vastuuviranomaisten (vastuunkantajien) valmiuksiin toteuttaa heille kuuluvat ihmisoikeusvelvoitteet ja toisaalta oikeudenhaltijoiden (oikeussubjekti) edellytyksiin vaatia oikeuksiensa toteutumista.

Ensimmäinen peruseriaate, viitekehyksen normatiivisuus, korostaa sen perustana olevien sitoumusten oikeudellista velvoittavuutta esim. poliittisten tai hallinnollisten sitoumusten asemasta. Toiseksi ihmisoikeusperustainen lähestymistapa asettaa yksilön ja ryhmien oikeuksien toteutumisen kehityspolitiikan päätavoitteeksi ja ohjaamaan sen käytännön toimeenpanoa aiemman lähtökohtaisesti tarveperustaisen lähestymistavan sijaan. Kolmanteen peruseriaatteeseen kytkeytyy lähestymistapaan sisäänrakennettu emansipatorisuus ja potentiaalinen muutosvoima (transformatiivisuus): kehityksen hyödynsaajat (*beneficiaries*) nähdään passiivisten objektien sijasta aktiivisina subjekteina, eli oikeudenhaltijoina (*rights holders*). Tavoitteena on, että oikeudenhaltijat tulevat riittävän tietoisiksi oikeuksistaan voidakseen aktiivisesti käyttää niitä ja tarvittaessa vaatia niiden toteuttamista oikeusteitse. Vastuunkantajilta tämä edellyttää paitsi tietoa heitä velvoittavista normeista ja standardeista myös valmiuksia, osaamista ja resursseja niiden toimeenpanemiseen.

Ihmisoikeussopimukseen kirjattujen läpileikkaavien ihmisoikeuseriaatteiden merkitys ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa on keskeinen. Osa näistä periaatteista on itsessään ihmisoikeuksia, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä, mutta samalla ne ovat myös edellytyksiä muiden ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Keskeisiin ihmisoikeuseriaatteisiin luetaan yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon lisäksi yleensä osallisuus, läpinäkyvyys ja vastuullisuus.¹²³ Oikeudenhaltijoille tulee taata mahdollisuus osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon, mukaan lukien kehitystavoitteiden asettamiseen ja niiden toimeenpanoa koskevaan prosessiin. Vastuullisuus kiteytyy viime

¹²² United Nations Development Group (2003), [The Human Rights Based Approach to Development Co-operation: Towards a Common Understanding among UN Agencies](#).

¹²³ Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan malleista paljon käytettyjä ovat PANEL (Participation, Accountability, Non-discrimination and Equality, Empowerment and Legality) ja PLANET (Participation, Legality, Accountability, Non-discrimination and Equality and Transparency), joista jälkimmäistä sovelletaan esim. Ruotsin valtion kehitysyhteistyössä (Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA).

kädessä siihen, että oikeudenhaltijoilla on käytettävissään tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia oikeusturvakeinoja. Läpinäkyvyydellä ja avoimuudella on useita yhtymäkohtia hyvän hallinnon periaatteisiin, kuten oikeuteen tiedonsaantiin. Ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa huomioitavina ihmisoikeusperiaatteina mainitaan usein myös ihmisoikeuksien jakamattomuus ja universaalisuus. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan sitä, että ihmisoikeudet kuuluvat kaikille, ja ihmisoikeuksien jakamattomuudella puolestaan sitä, ettei näitä oikeuksia voi asettaa erityiseen tärkeysjärjestykseen. Ihmisoikeusperiaatteiden lisäksi ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvien yksilöiden ja ryhmien asemaan ja oikeuksiin.

Kehityspolitiikan alueella ihmisoikeusperustainen lähestymistapa on ollut pitkään laajasti käytössä YK-järjestöissä ja kehitysrahoittajien parissa, kuitenkin ensisijaisesti kehittyvien maiden kontekstissa. Ihmisoikeuksien universaalisuuden näkökulmasta onkin jossain määrin paradoksaalista, että tarve (ja mahdollisuudet) metodin käyttöön kehittyneissä maissa on laajemmin tunnistettu vasta kestävän kehityksen agendan globaalien toimeenpanon myötä. YK:n sisäisessä kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa koskevassa viitekehyksessä ihmisoikeusperustaisuus on kirjattu yhdeksi kuudesta viitekehityksen toimeenpanoa ohjaavasta periaatteesta.¹²⁴ Myös EU soveltaa ihmisoikeusperustaisuutta omassa kehityspolitiikassaan.¹²⁵ Lähestymistapa soveltuu kuitenkin joustavuutensa vuoksi perus- ja ihmisoikeuksien valtavirtaistamiseen ja operationalisointiin myös kehitysohjelman ulkopuolella kaikilla hallinnon ja/tai politiikka-alueilla, joissa perus- ja ihmisoikeudet ajankohtaistuvat. Myöskään globaalien kehityspolitiikan alueella sen käyttöä ei ole tarkoituksenmukaista rajata mihinkään tiettyyn viitekehykseen, vaan sitä voidaan soveltaa yhtä hyvin Agenda 2030:n kuin esim. uuden kaupunkikehitysohjelman puitteissa. Lisäksi se on käyttökelpoinen analyysityökaluna, kuten tässä selvityksessä keskeisten ihmisoikeusnäkökohtien huomioimisen lähtötilanteen kartoittamiseksi.

Oikeuksien toimeenpanon tehostamisen lisäksi ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan soveltamista puolletaan usein jatkuvuuteen, kestävyys ja koherenssiin liittyvillä argumenteilla.¹²⁶ Kehitystavoitteiden ankkuroimisen oikeuksiin poliittisten ohjelmien tai lupausten sijaan katsotaan olevan omiaan luomaan jatkuvuutta ja vahvistamaan tavoitteisiin sitoutumista esim. yli vaalikausien. Oikeudenhaltijoiden aktivoitumisen ja

¹²⁴ United Nations Sustainable Development Group (UNSDG), [United Nations Sustainable Development Cooperation Framework, Internal guidance](#), Edited version, 3 June 2019, s. 13.

¹²⁵ Ks. erityisesti [Council conclusions on a rights-based approach to development cooperation, encompassing all human rights](#), 19.5.2014 ja [The New European Consensus on Development 'Our World, Our Dignity, Our Future'](#), 7.6.2017.

¹²⁶ Ks. esim. WHO and OHCHR, [A human rights-based approach to health](#).

osallistumisen nähdään edistävän kestävyttä ja legitiimiyttä. Samansuuntaisten tavoitteiden välisen koherenssin lisäämisen kehitystavoitteiden ja ihmisoikeuksien välillä puolestaan oletetaan tehostavan tavoitteiden toteutumista. Lähestymistavan vaikuttavuutta on tutkittu ensisijaisesti kehitysyhteistyön ja kehittyvien maiden kontekstiin liittyen, eivätkä kysymyksenasettelut tai tutkimustulokset siten välttämättä ole suoraan relevantteja kehittyneiden maiden kontekstissa. Vastuullisuuden painottamisen on katsottu tukevan oikeusvaltiorakenteiden vahvistamista, mutta toisaalta myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämistä.¹²⁷ Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan on todettu olevan erityisen hyödyllinen tarjotessaan oikeudellisia keinoja syrjinnän vastaiseen työhön ja heikoimmassa asemassa olevien yksilöiden ja ryhmien aseman vahvistamiseen.¹²⁸ Lähestymistavan on todettu toimivan erityisesti paikallistason vaikuttamistyössä kehittyvissä maissa, kun taas kansallisen tason vaikuttavuuden on huomioitu kärsivän heikkojen valtioiden resurssien ja osaamisen puutteesta.¹²⁹ Esim. Broberg ja Sano ovat sitä mieltä, että kehittyvissä maissa lähestymistapa toimii nimenomaan strategisemman ja kohdistetumman toiminnan yhteydessä, ei niinkään valtavirtaistamisen mekanismina.¹³⁰

Ihmisoikeusperustainen lähestymistavan kritiikki puolestaan on kohdistunut mm. siihen, ettei ole olemassa riittävästi empiiristä tietoa menetelmän vaikuttavuudesta oikeudellisten velvoitteiden toimeenpanon tehostamisessa tai sosiaalisten muutosten aikaansaamisessa.¹³¹ On myös todettu, ettei ihmisoikeusperustaisuus yksinään riitä vastaamaan globaaleihin kehityshaasteisiin, ja ettei se välttämättä toimi kehittyvien maiden konteksteissa, joissa heikoilta valtioilta puuttuu kapasiteetti ja resurssit vastata velvoitteistaan ja turvata oikeuksien toteutuminen.¹³² Lähestymistapaa on myös arvosteltu legalistisesti painottuvaksi, ja tällaisena tavoittavan heikosti ongelmien sosiaalista, kulttuurista ja poliittista dynamiikkaa.¹³³ Toimeenpanon osalta on huomautettu metodin omaksumisen edellyttävän merkittäviä organisatorisia muutoksia ja sitoumusta metodin tehokkaaseen toimeenpanoon; näiden puuttuessa myöskään

¹²⁷ Ks. esim. Vandenhoe, Wouter and Gready, Paul (2014), *Failures and Successes of Human Rights-Based Approaches to Development: Towards a Change Perspective*, *Nordic Journal of Human Rights*, 32:4, s. 293.

¹²⁸ Broberg & Sano, ss. 672–673.

¹²⁹ Broberg & Sano, s. 675.

¹³⁰ Broberg & Sano, s. 673.

¹³¹ Vandenhoe & Gready, s. 292; Broberg & Sano, s. 674.

¹³² Broberg & Sano, s. 675.

¹³³ Miller, Hannah & Redhead, Robin (2019), [Beyond 'rights-based approaches'? Employing a process and outcomes framework](#), *The International Journal of Human Rights*, 23:5, 699–718, s. 711 ja Vandenhoe & Gready, s. 292.

muutoksia ei voi olettaa tapahtuvan.¹³⁴ Myös Suomen ihmisoikeusperustaisesta kehityspolitiikasta toteutetussa arvioissa huomautetaan, että tuloksia on nähtävissä vain osittain ja että lähestymistavan soveltaminen on jäänyt ainakin osittain ylätasolle, eikä ulkoministeriö ole kyennyt tuottamaan riittävästi käytännön työkaluja eri sektoreille toimeenpanoa tukemaan.¹³⁵ Toisaalta on myös esitetty lähestymistapoja, joissa oikeusperustaisuuden elementtejä yhdistetään vaihtoehtoihin tai perinteisiin metodeihin, ja pyritään tällä tavalla välttämään lähestymistavassa kritisoituja tai väitetyjä heikkouksia, nimenomaan sen käytäntöön soveltamisen osalta.¹³⁶

Kehittyneiden (oikeus)valtioiden kontekstissa lähtökohdat ihmisoikeusperustaisuuden soveltamiselle kuten myös sen toimeenpanoon käytettävissä olevat resurssit ovat toiset kuin mitä kehittyvissä maissa. Kun kansallinen lainsäädäntö todennäköisesti jo pitkälle takaa ihmisoikeudet ja oikeusturvamekanismit, ajankohtaistuu rakenteellisten muutosten sijaan useinkin tarve rakenteiden ja oikeuksien näkyväksi tekemiseen ja oikeustietoisuuden lisäämiseen. Mitä tulee organisaatioilta vaadittaviin toimintatapojen muutoksiin ja resursointiin, on mahdollista edetä asteittain tai sektoreittain soveltaen strategisempaa tai kohdennetumpaa lähestymistapaa valtavirtaistamisen asemasta, kuten esim. Broberg ja Sano suosittavat. Osa kritiikistä vaikuttaa lähtevän siitä, että lähestymistapa on sidottu tiettyihin muotoihin, ja se nähdään siten jäykempänä ja joustamattomampana kuin mitä sen tarvitsee olla; lähestymistapa on räätälöitävissä kulloiseenkin kontekstiin, kunhan varmistetaan, että sitä soveltavilla toimijoilla on riittävä yhteisymmärrys sen keskeisestä sisällöstä ja toimeenpanon pääperiaatteista.

6. Turun kaupungin kestävän kehityksen ilmastotavoitteet ihmisoikeusperustaisessa tarkastelussa

6.1. Johdanto

Edellä on tarkasteltu ihmisoikeusnormeista nousevia oikeutta terveeseen ympäristöön koskevia velvoitteita ja ihmisoikeusperustaisuutta metodina ihmisoikeuksien toimeenpanoon. Useat ihmisoikeustoimielimet, mukaan lukien YK:n ihmisoikeusvaltuutettu, ovat suositelleet ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan

¹³⁴ Vandenhoe & Gready ovat nimenomaisesti tutkineet organisatoristen muutosten mahdollisuutta ja haasteita. Ks myös ibid. s. 292.

¹³⁵ Adrien, Marie-Hélène, Seppo, Maija & Poutiainen, Pirkko (2018), Particip GmbH and Indufor Oy, [Evaluation: Review of Human Rights Based Approach in Finland's Development Policy related to forthcoming Evaluation](#), Final Report, Ministry for Foreign Affairs of Finland. Ks. myös suositukset sivulta 62 eteenpäin.

¹³⁶ Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan eri vaiheista ja painotuksista, ks. esim. Miller & Redhead.

soveltamista Agenda 2030:n toimeenpanoon yleisesti ja erikseen ilmastonmuutoksen vastaisissa hillintä- ja sopeutumistoimissa.¹³⁷ YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston, YK:n kehitysohjelman (United Nations Development Program, UNDP) ja UNEP:n yhdessä perustama ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskeva ongelmanhallintaryhmä puolestaan on asettanut tavoitteekseen integroida oikeus terveeseen ympäristöön koko YK:n toimintaan varmistaakseen koherentin oikeusperustaisen lähestymistavan soveltamisen ympäristökysymyksissä.¹³⁸ Ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa ilmastonmuutokseen on YK-toimielinten lisäksi suositellut mm. Euroopan parlamentti, joka päätöslauselmassaan ilmastonmuutoksen vaikutuksista ihmisoikeuksiin ja ympäristönsuojelijoiden roolista siinä, korostaa tarvetta omaksua ihmisoikeusperustainen lähestymistapa ilmastonmuutoksen vastaisissa toimissa.¹³⁹ Ilmastonmuutosta ja ihmisoikeuksia käsittelevässä raportissaan YK:n ympäristöohjelma UNEP on suositellut myös *paikallishallinnoille* ihmisoikeuksien huomioimista ilmastonmuutokseen sopeutumisessa.¹⁴⁰ Ihmisoikeusneuvoston neuvoa antavan komitean kansallisia politiikkaohjelmia ja ihmisoikeuksia koskevassa raportissa puolestaan korostetaan paikallishallintojen tärkeää täydentävää roolia ihmisoikeuksien edistämiseksi erityisesti ottamalla ihmisoikeudet huomioon kestävästä kehityksestä koskevassa suunnittelussa ja ohjelmoinnissa.¹⁴¹ Kansallisella tasolla voidaan huomioida, että kuntien ilmastoraportointia koskevan ilmastolain muutoksen esitöissä on arvioitu myös ilmastosuunnittelun perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.¹⁴²

¹³⁷ Ks. esim. UN High Commissioner for Human Rights, [Statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet on the COP-26 meeting](#), 28.10.2021; [Open-Letter from the United Nations High Commissioner for Human Rights on priorities for human rights-based climate action at the 27th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change](#), 2.11.2022; UN Human Rights Council, [The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations](#), Report of the Secretary-General, A/HRC/50/57, 6.5.2022, s. 15; UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), [General recommendation No.37 \(2018\) on gender-related dimensions of disaster risk reduction in a changing climate](#), CEDAW/C/GC/37, 13.3.2018.

¹³⁸ UN Environment Management Group, [Issue Management Group on Human Rights and the Environment](#).

¹³⁹ European Parliament, [The effects of climate change on human rights and the role of environmental defenders on this matter](#), resolution of 19 May 2021 (2020/2134/INI). Ks. myös esim. kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuinen yhteistyöelin Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) (2020), [GANHRI Statement adopted at the GANHRI ANNUAL CONFERENCE on Climate Change: The role of National Human Rights Institutions held on 4 December 2020](#).

¹⁴⁰ UNEP, in cooperation with Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change and Law (2015), [Climate Change and Human Rights](#), s. 42.

¹⁴¹ UN Human Rights Council, [Study on national policies and human rights](#), Report of the Human Rights Council Advisory Committee, ss. 16–17.

¹⁴² HE 239/2022 vp, kohta 4.2.6.

Turun kaupunki on strategiansa mukaisesti sitoutunut toimimaan kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti kaikessa toiminnassaan, tavoitteenaan saavuttaa Agenda 2030:n mukaiset kestävän kehityksen tavoitteet kaupunkitasolla.¹⁴³ Valtuustokausia 2021–2025 koskevassa pormestariohjelmassa puolestaan tavoitellaan kaupungin kasvua, jonka ”on oltava inhimillisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestävä”.¹⁴⁴ Kestävän kehityksen raportointia Turku on toteuttanut jo vuodesta 2005 lähtien ja erillistä ympäristöraportointia eri muodoissa vuodesta 1996 lähtien.¹⁴⁵ Agenda 2030:n mukaisen paikallistason kestävän kehityksen arviointimenettelyn Turku toteutti yhtenä ensimmäisistä kaupungeista maailmassa ensimmäisen kerran vuonna 2020.¹⁴⁶ Raportointi linkitettiin silloiseen kaupunkistrategiaan ja myös sen seurantaindikaattorit valittiin kaupunkistrategiasta.

Vuoden 2020 ensimmäisessä VLR-raportissa ilmastoteot identifioitiin yhdeksi Turun kaupungin Agenda 2030:n mukaisen kestävän kehityksen neljästä painopistealueesta.¹⁴⁷ Sitä koskevat tavoitteet on Turussa asetettu korkealle – pormestariohjelman linjausten mukaan Turku on edelläkävijä ilmastoteoissa ja edistää siirtymää perinteisestä taloudesta kohti kiertotaloutta. Ilmastosuunnitelman 2029 mukaan tavoitteena on, että Turku on hiilineutraali vuoteen 2029 mennessä ja siitä eteenpäin ilmastoposiitivinen. Tämä kaupungin ilmastotyön keskeinen ohjaava asiakirja hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa yksimielisesti vuonna 2018,¹⁴⁸ ja päivitettiin vuonna 2022.¹⁴⁹ Se noudattaa Euroopan Unionin yhteistä mallia (SECAP, Sustainable Energy and Climate Action Plan). Suunnitelma hyväksytään valtuustokausittain ja sen noudattamisesta raportoidaan vuosittain. Hiilineutraalisuuden tavoite kirjattiin myös vuoden 2018 kaupunkistrategiaan, vuonna 2022 uudistettuun kaupunkistrategiaan sekä vuonna 2021 hyväksytyyn pormestariohjelmaan. Vuoden 2021 ilmastoraportin mukaan vuodelle 2021 asetettu välitavoite, päästöjen puolittaminen vuoden 1990 tasosta, ylitettiin merkittävästi.¹⁵⁰ Turku on saanut myös kansainvälistä tunnustusta ilmastotyöstään; vuonna 2022 se valittiin neljättä kertaa maailman johtavien ilmastokaupunkien

¹⁴³ Turun kaupunki, [Kaupunkistrategia: Turku 2030-luvulla](#), 14.2.2022.

¹⁴⁴ Turun kaupunki, [Pormestarien Turku - Toiminnan vuosikymmen](#).

¹⁴⁵ Turun kaupunki, [Kestävä kehitys | Turku.fi](#)

¹⁴⁶ Turun kaupunki (2020), [Näin Turku tekee hyvää, kestävä ja parempaa kaupunkia: YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toteutuminen Turussa 2020](#).

¹⁴⁷ Muut kolme ovat vesi, yhdenvertaisuus ja kumpanuudet.

¹⁴⁸ Turun kaupunki, [Turun kaupungin ilmastosuunnitelma 2029](#), 11.6.2018.

¹⁴⁹ Turun kaupunki, [Turun kaupungin ilmastosuunnitelma 2029, päivitetty](#), 16.5.2022.

¹⁵⁰ Turun kaupunki (2022), [Ilmastoraportti 2021: Turun kaupungin Ilmastosuunnitelman 2029 vuosiraportti kaupunginvaltuustolle](#), Konsernihallinto / Johdon tuki / Ilmasto- ja ympäristöpolitiikan vastuualue 7.9.2022.

joukkoon.¹⁵¹ Kaupunki kuuluu myös EU:n komission valitseman 100 eurooppalaisen edelläkävijäkaupungin joukkoon.¹⁵²

Seuraavassa siirrytään tarkastelemaan Turun kaupungin ilmastotavoitteita ihmisoikeusperustaisuuden osatekijöiden valossa. Tarkastelun kohteena on kehitystavoitteiden määrittelyä ja toimeenpanoa koskevat keskeiset asiakirjat eli kaupungin kestävä kehityksen ensimmäinen vapaaehtoinen arviointiraportti (VLR-raportti) vuodelta 2020, vuonna 2018 hyväksytty ilmastosuunnitelma 2029 ja sen vuonna 2022 päivitetty versio sekä suunnitelman toteutumisen seurantaraportit koskien vuosia 2020 ja 2021. Myös tavoitteenasettelua ja raportointia koskeva prosessi, siinä määrin kuin se po. asiakirjoista ilmenee, otetaan jossain määrin huomioon.

Analyysekehikon muodostavat seuraavat ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan keskeiset osatekijät edellisessä luvussa esitetyn mallin mukaisesti: 1) oikeusperustan identifioiminen ja ihmisoikeuksien huomioiminen ilmastotavoitteissa, 2) oikeudenhaltijoiden ja vastuuvollisten identifiointi, 3) yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä, 4) haavoittuvien ryhmien huomioon ottaminen, 5) osallisuus, 6) avoimuus, läpinäkyvyys ja oikeus tiedonsaantiin, 7) vastuullisuus ja pääsy oikeussuojakeinoihin ja/tai korjaaviin toimenpiteisiin. Jokaisen osatekijän osalta luodaan alussa lyhyt katsaus relevanttiin, ensisijaisesti kansainväliseen, (ihmis)oikeusperustaan.

6.2. Oikeusperustan identifioiminen ja ihmisoikeuksien huomioiminen ilmastotavoitteissa

Kuten edellä on useaan kertaan todettu, ovat YK:n ihmisoikeustoimielinten ohella lukuisat muut kansainväliset toimielimet kannanotoissaan vahvistaneet ilmastonmuutoksesta aiheutuvan vakavia haitallisia vaikutuksia useisiin ihmisoikeuksiin, edellyttäen ihmisoikeuksien huomioimista ilmastonmuutosta koskevassa toiminnassa. Ilmastonmuutosta koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden perustan tunnistaminen ja näkyviin kirjaaminen sekä niitä vastaavien oikeuksien sisällyttäminen relevanttien politiikkojen ja ohjelmien tavoitteisiin on oikeusperustaisuuden lähestymistavan peruslähdekohta ja edellytys oikeuksien systemaattiselle toimeenpanolle. Tämän näkyväksi tekemisen voi olettaa myös edesauttavan kansainvälisen ja kansallisen tason velvoitteiden välisten yhteyksien ymmärtämistä ja rakenteiden tunnistamista, vahvistaen samalla näiden eri tasojen välistä koherenssia.

¹⁵¹ Turku, [‘Turku nostettiin neljättä kertaa maailman johtavien ilmastokaupunkien joukkoon’](#), uutinen, 17.12.2022.

¹⁵² Turku, [‘Turku valittiin mukaan EU:n 100 hiilineutraalin kaupungin missioon’](#), uutinen, 28.4.2022.

Turun kaupunki on määritellyt ilmastopolitiikan päätavoitteikseen olla hiilineutraali vuoteen 2029 mennessä ja ilmastopositiivinen siitä eteenpäin sekä varautua kattavasti ilmastomuutoksen vaikutuksiin.¹⁵³ Hiilineutraalisuuden saavuttamiselle asetettu tavoiteaikataulu on kunnianhimoinen ylittäen Pariisin sopimukseen kirjatun tavoitteen kasvihuonekaasujen päästöjen ja niitä sitovien nielujen tasapainosta tämän vuosisadan jälkipuoliskolla; mihin tavoitteeseen myös ihmisoikeustoimielimet ovat kannanotoissaan viitanneet valtioiden ihmisoikeussitoumusten mukaisena standardina. Samanaikaisesti ilmastomuutoksen hillinnän kanssa Turun tavoitteena on varautua ilmastomuutoksen vaikutuksiin. Tämä edellyttää riskien ja haitallisten vaikutusten arvioimista ja niihin vastaamista riittävin toimenpitein.

Viittauksia ihmisoikeuksien (tai perusoikeuksien) kunnioittamiseen tai edistämiseen tai yksittäisiin ihmisoikeuksiin ilmastomuutosta koskevan tavoitteenasettelun yhteydessä ei tarkasteltavina oleviin Turun kaupungin ilmastoasiakirjoihin sisälly, muutamia irrallisia mainintoja lukuun ottamatta. Vuoden 2020 ilmastoraporttiin sisältyy siten yleistasoinen toteamus siitä, että "[i]lmastomuutoksen ratkaisemisessa on kysymys myös nuorten oikeudesta hyvään elämään ja turvallisuuteen". Tämän oikeuden perustaa tai sisältöä ei kuitenkaan ole avattu, eikä sitä ole integroitu seurantaan itse raportissa.¹⁵⁴ Lisäksi raportissa todetaan ilmastomuutokseen vastaamisen ja ilmastotyön tekemisen olevan jokaisen turkulaisen oikeus [ei siis vastuu, vrt. jäljempänä osallisuutta koskeva alaluku 6.6].¹⁵⁵ Päivitetyssä ilmastosuunnitelmassa vuodelta 2022 viitataan lasten ja nuorten oikeuteen saada ikätasoisia tietoa ilmastoahdistusta helpottamaan.¹⁵⁶

Vuoden 2018 ilmastosuunnitelmasta löytyy yksittäisiä viittauksia ihmisvaikutuksiin.¹⁵⁷ Siten esim. hillitsemistoimenpiteiden osalta vähähiilisen kestävästi liikkumisen kokonaisuuden yhteydessä todetaan aktiivisen liikkumisen ja joukkoliikenteen kehittämisen vaikuttavan "samalla positiivisesti myös kaupunkiympäristön terveellisyyteen ja turvallisuuteen sekä kansalaisten fyysiseen ja henkiseen hyvinvointiin ja elämänlaatuun". Ilmastosuunnitelma keskittyy hillitsemistoimiin eikä sosiaalista ulottuvuutta, mukaan lukien ihmisoikeusvaikutukset, ole huomioitu. "Ihmistoimintaan" kohdistuviin mahdollisiin haitallisiin vaikutuksiin viitataan lisäksi riskien ja

¹⁵³ Turun kaupunki (2020), [Näin Turku tekee hyvää, kestävä ja parempaa kaupunkia, YK:n kestävä kehityksen kansainvälisten tavoitteiden toteutuminen Turussa 2020](#), ss. 60–63.

¹⁵⁴ Ilmastoraportti 2020, s. 6.

¹⁵⁵ Ilmastosuunnitelma 2029, s. 15.

¹⁵⁶ Päivitetty ilmastosuunnitelma 2029, s. 13.

¹⁵⁷ Ihmisvaikutuksilla viitataan tässä ihmisiin kohdistuviin yleisiin vaikutuksiin, joita ei ole muotoiltu tai määritetty perus- tai ihmisoikeusnäkökulmasta.

haavoittuvuuksien analyysin yhteydessä (ks. jäljempänä).¹⁵⁸ Päivitettyyn ilmastosuunnitelmaan sisältyvät vastaavat viittaukset kestävän liikkumisen positiivisiin vaikutuksiin, eikä suunnitelmassa ole nähtävissä merkittäviä muutoksia sosiaalisen ulottuvuuden huomioimisen osalta aiempaan verrattuna. Haavoittuvat väestöryhmät mainitaan kuitenkin erikseen ilmastosuunnitelman osana toteutetussa riskianalysissa huomioonotetuiksi tekijöiksi (ks. myös alaluku 6.5.).

Ilmastonmuutokseen varautumisen ja sopeutumisen osalta vuoden 2020 kestävän kehityksen VLR-raportissa viitataan ilmastonmuutoksesta aiheutuviin merkittäviin vesiin ja rakentamiseen liittyviin vaikutuksiin sekä ekologisiin vaikutuksiin, jotka ulottuvat luontoarvojen lisäksi esimerkiksi ruoantuotantoon. Vesiin ja rakentamiseen liittyvien riskien todetaan aiheuttavan myös merkittäviä taloudellisia seurauksia. Riskejä ja vaikutuksia huomioidaan aiheutuvan myös sääilmiöistä kuten kuumuusjaksoista. Lisäksi raportissa viitataan mahdollisiin välillisiin vaikutuksiin maailman talouden ja muuttoliikkeiden kautta. Ihmisvaikutuksia, ihmisoikeusvaikutuksia eli haitallisia vaikutuksia kaupungin asukkaiden perus- ja ihmisoikeuksiin, ei nimenomaisesti tunnisteta, eikä sosiaalisiin vaikutuksiin mainittuja ruoantuotantoa ja muuttoliikkeitä koskevia yksittäisiä epäsuoria mainintoja lukuun ottamatta ole raportissa viitattu. Ylipäätään voidaan todeta, että ilmastonmuutoksen sosiaaliset vaikutukset jäävät VLR-raportissa melko vähäiselle huomiolle sekä ilmastonmuutoksen hillitsemisen että sopeutumistoimien osalta.

Kaikki tarkastellut asiakirjat on linkitetty näkyvästi Pariisin sopimukseen. Päivitetyn ilmastosuunnitelman mukaan Turku toteuttaa Pariisin sopimuksen mukaista ilmastopolitiikkaa ja edistää YK:n kestävän kehityksen tavoitteita. Vuoden 2020 ilmastoraportti on linkitetty näkyvästi Pariisin ilmastosopimukseen heti ensimmäisen luvun otsikoinnissa: ”Turku toteuttaa Pariisin ilmastosopimusta”.¹⁵⁹ Muita viittauksia kansainväliseen tai kansalliseen oikeusperustaan ei tarkasteltuihin asiakirjoihin sisälly. Lisäksi asiakirjoissa viitataan YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin.

6.3. Oikeudenhaltijoiden ja vastuuvollisten identifiointi

Ilmastonmuutoksen luonne haastaa ihmisoikeuksien perinteistä rakennetta vastuuvollisten ja oikeudenhaltijoiden välillä; siihen vastaaminen edellyttää kaikkien toimijoiden, yksittäiset kansalaiset ja kuntalaiset mukaan lukien, yhteistä jaettua vastuunottoa. Sama periaate sisältyy myös perustuslain ympäristöperusoikeussäännökseen (PL 20 § 1 mom.). Jaetun yhteisen vastuun periaate ei kuitenkaan poista

¹⁵⁸ Ilmastosuunnitelma 2029, s. 21.

¹⁵⁹ Ilmastoraportti 2020, s. 5.

tai vähennä julkisen vallan ensisijaista vastuuta suojella kansalaisia ympäristön pilaantumisen, mukaan lukien ilmastonmuutoksen haittavaikutuksilta. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Turun kaupungin VLR-raportin ilmastotavoitteissa viitataan kaupunkikonsernin oman toiminnan ilmastovastuullisuuteen (s. 60). Myös laaja vastuuvollisten piiri on tunnistettu (vähintäänkin implisiittisesti) ja siihen viitataan useassa yhteydessä yleisellä tasolla. Ilmastosuunnitelmassa kaupungin johtovastuu ilmastonmuutoksen vastaisissa toimissa on samoin selkeästi tunnistettu, joskaan ei oikeudellisessa merkityksessä¹⁶⁰, ja kaupunkikonsernin ilmastovastuullisuuden toteuttaminen on identifioitu yhdeksi pääkeinoista ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi¹⁶¹. Kaupunkikonsernin ilmastovastuu on myös yksi hillintätoimenpiteiden keskeisiä perusteita. Merkillepantavaa on lisäksi, että ilmastosuunnitelmassaan Turku sitoutuu ottamaan huomioon myös omaa aluettaan laajemman toimintaympäristön. Erityisesti päivitetystä ilmastosuunnitelmassa myös eri toimijoille kuuluvia vastuita ilmastosuunnitelman toimeenpanossa on kuvattu ja eritelty.¹⁶²

Oikeudenhaltijanäkökulman huomioiminen sekä Turun kaupungin kestävän kehityksen tavoitteissa että ilmastosuunnitelmissa jää vähäiseksi. Kuten jo edellä todettiin, ei ihmisoikeusvaikutuksia ole kestävän kehityksen tavoitteissa ja VLR-raportoinnissa nimenomaisesti tunnistettu eikä asukkaiden perusoikeuksia koskevia viittauksia raportointiin sisälly. Yksittäisiä viittauksia tarkastelluista asiakirjoista toki löytyy, kuten edellä jo mainittu ilmastoraporttiin sisältyvä toteamus siitä, että ilmastonmuutoksen ratkaisemisessa on kysymys myös nuorten oikeudesta hyvään elämään ja turvallisuuteen (tulevien sukupolvien oikeudet).¹⁶³ Ilmastoraportista löytyy myös viittaus vähähiilisen kestävän liikkumisen (joukkoliikenteen kehittäminen) positiivisiin vaikutuksiin myös kaupunkiympäristön terveellisyyteen ja turvallisuuteen sekä kansalaisten fyysiseen ja henkiseen hyvinvointiin ja elämänlaatuun.¹⁶⁴ Viittaukset ilmastonmuutokseen vastaamiseen ja ilmastotyön tekemiseen ”jokaisen turkulaisen”

¹⁶⁰ ”Kaupunki johtaa muutosta edestä pystyäkseen olemaan tulevaisuuden tekijä: uusien ratkaisujen, osaamisen ja liiketoiminnan tyyssija.” Ilmastoraportti 2020, s. 6.

¹⁶¹ Päivitetty ilmastosuunnitelma 2029, s.9.

¹⁶² Päivitetty ilmastosuunnitelma 2029, ss. 11–12, 65.

¹⁶³ Ilmastoraportti 2020, s. 6.

¹⁶⁴ Ilmastoraportti 2020, s. 11.

oikeutena ovat omiaan hämärtämään vastuuvollisten ja oikeudenhaltijoiden välistä suhdetta.¹⁶⁵

6.4. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö

Yhdenvertaisuus on keskeinen ihmisoikeusperiaate, joka on omaksuttu vahvana kotimaiseen lainsäädäntöömme (PL 6 §, yhdenvertaisuuslaki, tasa-arvolaki), ja velvoittaa kaikkea julkisen vallan käyttöä. Kestävän kehityksen toimintaohjelman johtavana teemana puolestaan on, ettei ketään jätetä jälkeen kehityksestä ("Leave no one behind"). Lisäksi eriarvoisuuden vähentäminen on kirjattu toimintaohjelmaan erilliseksi kehitystavoitteeksi (tavoite n:o 11). Pariisin ilmastopuolituspuolesta on edellyttää sukupuolitietoista ja sukupuolten tasa-arvon huomioivaa menettelyä sopeutumistoimissa (artikla 7[5]). Ihmisoikeusnäkökulmasta on tärkeää kiinnittää huomiota niihin väestöryhmiin, joihin ilmastonmuutoksen haittavaikutukset erityisesti kohdistuvat, ja varmistaa, ettei hillintä- tai sopeutumistoimenpiteistä aiheudu eri väestöryhmiä syrjiviä vaikutuksia, sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin haittojen poistamiseksi. Esimerkiksi reuna-alueiden aseman huomioiminen, iäkkäiden henkilöiden huomioiminen asuntojen korjaustarpeissa, vammaisten henkilöiden huomioiminen liikkumisen suunnittelussa ja segregaaation vastaiset toimenpiteet voivat ajankohtaistua ilmastonmuutokseen varautumis- ja sopeutumistoimenpiteiden osalta.

Turun kaupunki on strategiassaan ja pormestariohjelmassaan näkyvästi sitoutunut yhdenvertaisuuden edistämiseen. Ensimmäisessä VLR-raportissaan se myös valitsi eriarvoisuuden vähentämisen yhdeksi neljästä kestävä kehityksen painopistealueesta. Ilmastotoimien osalta yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon periaatteita ei kuitenkaan ole erikseen nostettu esiin VLR-raportoinnissa, eikä eriarvoisuuden vähentämistä koskevissa tavoitteissa ole huomioitu ilmastotekoja. Näitä kahta kehitystavoitteiden erityistä painopistealuetta ei siten ole linkitetty toisiinsa. Yhdenvertaisuuden edistämiseen ei löydy viittauksia myöskään ilmastosuunnitelmassa tai vuosien 2020 ja 2021 toimenpiteitä kuvaavissa ilmastoraporteissa. Ilmastosuunnitelmaan sisältyvällä yhteisöllisyyden tukemisella voi kuitenkin nähdä olevan ainakin jossain määrin kosketuspintaa yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltöön. Yhdenvertaisuus liittyy läheisesti myös seuraavassa käsiteltävään haavoittuvien ryhmien asemaan ilmastonmuutoksessa.

¹⁶⁵ Päivitetty ilmastosuunnitelma 2029, s. 43.

6.5. Haavoittuvien ryhmien huomioiminen

Ihmisoikeustoimielimet ovat korostaneet tarvetta haavoittuvien ryhmien identifioimiseen ja huomioimiseen erityisesti ilmastonmuutokseen varautumisen ja sopeutumisen yhteydessä.¹⁶⁶ Haavoittuvina ryhminä on nostettu esiin etenkin lapset, nuoret, ikääntyneet henkilöt, vammaiset henkilöt, siirtolaiset sekä alkuperäiskansat ja -yhteisöt. Kannanotoissa on korostettu haavoittuvien ryhmien kuulemisen ja tehokkaan osallistumisen sekä moniperustaisen haavoittuvuuden huomioimisen tärkeyttä.¹⁶⁷ YK:n ilmastonmuutosta ja ihmisoikeuksia koskeva erityisraportoiija esittelee tuoreimmassa (2022) raportissaan myös erilaisia haavoittuvia ryhmiä huomioivia hyviä käytäntöjä (ks. alla).¹⁶⁸ Myös Pariisin sopimuksessa viitataan tarpeeseen huomioida haavoittuvat ryhmät sopeutustoimien (artikla 5[7]) ja ilmastonmuutoksen arvioinnin (artikla 5[9][c]) yhteydessä.

Turun kaupungin VLR-raportin ilmastotekojen osuudessa viitataan haavoittuvuuksien osalta ilmastosuunnitelman puitteissa ensimmäistä kertaa toteutettuun kattavaan ilmastonmuutoksen riskien ja haavoittuvuuksien analyysiin.¹⁶⁹ Vuonna 2018 hyväksytyn ilmastosuunnitelman riskien ja haavoittuvuuksien analyysissä¹⁷⁰ tunnistetaan epäsuorana vaikutuksena ilmastopakolaisten määrän lisääntymisen seurauksena mahdollisesti aiheutuva segregatio. Muita haitallisia ihmis- tai ihmisoikeusvaikutuksia tai -riskejä ei analyysissä ole identifioitu.¹⁷¹ Myöskään segregatian osalta tarkempaa erittelyä siitä, miten potentiaaliset vaikutukset ilmenevät tai miten niihin tulisi varautua, ei analyysiin sisälly. Päivitetyin ilmastosuunnitelman riskien ja haavoittuvuuden analyysissä haavoittuvat väestöryhmät mainitaan yhtenä arvioinnissa huomioiduista osatekijöistä.¹⁷² Haavoittuvia väestöryhmiä ei kuitenkaan päivitettyssäkään suunnitelmassa tarkemmin identifioida, vaan viitataan esimerkinomaisesti

¹⁶⁶ Ks. esim. [The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations](#), Report of the Secretary-General, A/HRC/50/57, 6.5.2022 ja ihmisoikeusneuvoston päätöslauselmat ja ihmisoikeusvaltuutetun raportit: [Human Rights Council resolutions on human rights and climate change | OHCHR](#).

¹⁶⁷ Ks. esim. Ihmisoikeusneuvoston aihetta koskeva paneelikeskustelu, [Panel discussion on the adverse impact of climate change on the full and effective enjoyment of human rights by people in vulnerable situations](#), Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights, A/HRC/52/48, 27.12.2022.

¹⁶⁸ [The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations](#), Report of the Secretary-General, A/HRC/50/57, 6.5.2022, kohdat 38–43.

¹⁶⁹ VLR-raportti s. 60.

¹⁷⁰ Osana kaupunginjohtajien kestävän energian ja ilmaston toimintasuunnitelmaa Turussa toteutettiin ensimmäistä kertaa kattava ilmastonmuutoksen riskien ja haavoittuvuuksien analyysi. Ilmastosuunnitelma 2029, ss. 21–25.

¹⁷¹ Ilmastosuunnitelma 2029, s. 23.

¹⁷² Päivitetty ilmastosuunnitelma 2029, s. 53.

ikäntyneisiin, jotka ”ovat erilaisten sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten syiden vuoksi usein erityisen haavoittuvia esimerkiksi sään ääri-ilmiöiden aiheuttamille häiriötilanteille, jotka vaikeuttavat arkea.” Kuumuudesta aiheutuvat terveyshaitat erityisesti ikääntyville on mainittu myös ilmastosuunnitelman riskianalyysin toimenpidekorteissa (SECAP).¹⁷³ Pääasiallisina vastauksina haavoittuvuuksiin esitetään yhteisöllisyyden vahvistamista ja tiedottamista. Tarve riskien ja haavoittuvuuksien tarkempaan analyysiin ja sopeutumistoimiin on ilmastosuunnitelmassa sinänsä tunnistettu.¹⁷⁴

Kaupungin vuoden 2020 ilmastoraportissa puolestaan mainitaan ikäihmisten osallisuuden lisääminen joukkoliikenteen suunnittelussa. Kyseessä on yksittäinen hanke/toimenpide, jonka tavoitteena on ”edistää ikäihmisten kestäviä liikkumismuotoja lisäämällä heidän osallisuuttaan ja ikäystävällisyyttä joukkoliikenteen ja sen palveluiden suunnittelussa”.¹⁷⁵ Toimenpidettä voidaan sinänsä pitää hyvänä yksittäisenä esimerkkinä iäkkäiden osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien edistämisestä. Vuoden 2021 ilmastoraportissa esimerkkeinä haavoittuvuuksista viitataan ikään ja varallisuustasoon, minkä lisäksi raportoidaan tietopohjaa vahvistavasta yhteistyöstä mm. Turun yliopiston Hercules-hankkeen kanssa, jonka puitteissa on tuotettu tietoa ilmastonmuutoksen terveysvaikutuksista.¹⁷⁶

6.6. Osallisuus

Velvoite osallisuuden takaamiseen on vahva ja keskeisellä sijalla sekä ilmastonmuutosta koskevissa asiakirjoissa että ihmisoikeuselinten ilmastonmuutosta koskevissa kannanotoissa ja suosituksissa, kuten myös ympäristö- ja ihmisoikeussopimuksissa yleisenä periaatteena. Århusin yleissopimuksessa tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa¹⁷⁷ nämä näkökulmat yhdistyvät lisäksi kestäväan kehitykseen. Århusin sopimuksen osallisuutta koskevat säännökset on sen ratifioinnin ja

¹⁷³ Turun kaupunki, Päivitetty ilmastosuunnitelma, Liite 3, s. 80.

¹⁷⁴ Ibid. s. 25.

¹⁷⁵ Tässä on siis kyse SECAP:in (ks. edellä s. 35) mukaisista toimenpiteistä (toimenpidekorteista) joista tämä on yksi, toimenpidekortti n:o 48. Kortit päivittyvät ja niitä luodaan jatkuvasti lisää. Ks. Ilmastoraportti 2020, ss. 39, 46.

¹⁷⁶ Turun kaupunki, [Ilmastoraportti 2021, Turun kaupungin Ilmastosuunnitelman 2029 vuosiraportti kaupunginvaltuustolle](#), 7.9.2022.

¹⁷⁷ Århusin sopimus eli [Yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa](#) (SopS 121–122/2004) tehtiin Århusissa [nykyisin Aarhus] 25.6.1998. Suomi liittyi sopimuksen 1.9.2004. Myös EU on sopimuksen osapuoli.

EU-lainsäädännön kautta omaksuttu myös kansalliseen lainsäädäntöömme. Sopimuksen mukaan yleisölle tulee taata mahdollisuus osallistua ympäristöä, mukaan lukien ilmasto ja ilmakehä, koskevien suunnitelmien, ohjelmien ja toimintaohjelmien valmisteluun (artikla 7). Täyttääkseen ihmisoikeusstandardit osallistumisen on oltava merkityksellistä ja tehokasta ja se tulee toteuttaa ilman syrjintää. Perustuslain säännöksistä merkitystä on erityisesti PL 20 § 2 momentilla, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon¹⁷⁸ sekä PL 14 §:n 3 momentilla, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.¹⁷⁹

Osallisuus on terminä näkyvästi esillä Turun kaupungin ilmastosuunnitelmassa ja sitä koskevassa seurantaraportissa, joskin niissä painottuu kuntalaisten ilmastovastuun ja ilmastotekoihin osallistumisen näkökulma eikä niinkään osallistuminen oikeutena. Myös kestävän kehityksen VLR-raportissa todetaan ilmastotavoitteiden edellyttävän ”kuntalaisten aktiivista osallistumista ilmastotoimiin” ja korostetaan yhteistyötä ja koko yhteiskunnan haastamista mukaan ilmastotekoihin.¹⁸⁰ Kuntalaisten oikeuteen osallistua ilmastotoimia koskevaan päätöksentekoon tai suunnitelmien valmisteluun ei asiakirjoissa nimenomaisesti viitata, mutta sen voi tulkita sisältyvän ainakin osaan osallisuutta koskevista kirjauksista. Siten ilmastosuunnitelmassa nimetään yhdeksi ilmastotavoitteiden saavuttamisen pääkeinoista ”kansalaisten, yhteisöjen, yritysten, sidosryhmien, kehyskumppanien ja korkeakoulujen – koko kansalaisyhteiskunnan – mukaantulo luomaan ilmastotoimia ja toteuttamaan hiilineutraalia Turku”, kun taas ilmastoraportissa vastaavassa yhteydessä viitataan ”osallistumisena ilmastoratkaisujen luomiseen”¹⁸¹. Ilmastosuunnitelman mukaan hillitsemistoimenpiteiden kohdistamisen yhtenä perusteena on osallistumisvaikutus, jolla viitataan siihen, miten toimenpide mahdollistaa ja kannustaa kansalaisyhteiskunnan ja sidosryhmien osallistumista ilmastotyöhön.¹⁸² Toisaalta ilmastosuunnitelmassa, kuten edellä jo on todettu, kuvataan

¹⁷⁸ Ks. esim. Viljanen, Jukka, Heiskanen, Heta-Elena, Raskulla, Siina, Koivurova Timo, Heinämäki, Leena (2014), [Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?](#), Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti.

¹⁷⁹ Ilmastolain, joka kuitenkin velvoittaa ainoastaan valtion viranomaisia, 10 § 1 momentin mukaan ilmastosuunnitelmia valmisteltaessa on yleisölle varattava tilaisuus tutustua suunnitelmaluonnokseen sekä esittää siitä mielipiteensä kirjallisesti. Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005), velvoittaa myös kunnallisia viranomaisia, ja sen ympäristövaikutusten määritelmään sisältyy ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvat vaikutukset.

¹⁸⁰ VLR-raportti, ss. 60–61.

¹⁸¹ Ilmastosuunnitelma 2029 s. 2, Ilmastoraportti 2020, s. 7.

¹⁸² Ilmastosuunnitelma 2029, ss. 3, 9.

ilmastonmuutokseen vastaamisen ja ilmastotyön tekemisen olevan ”jokaisen turkulaisen oikeus ja kaikkien voivan olla osana hiilineutraalin Turun tekemistä ja tarinaa”.¹⁸³ Tietoa siitä, onko ja millä tavoin ilmastosuunnitelman tai ilmastoraportin laadinnassa osallistettu kuntalaisia, ei itse po. asiakirjoihin sisälly, sen sijaan sidosryhmien osallistaminen on tuotu esiin. VLR-raportin mukaan ilmastosuunnitelman riskianalyysiin on kuitenkin osallistettu sekä kuntalaisia että sidosryhmiä, mukaan lukien asiantuntijoita.¹⁸⁴ Ilmastosuunnitelmaan sisältyvät Ilmastofoorumi ja Ratkaisujen foorumi ovat hyviä käytännön esimerkkejä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista.¹⁸⁵

Päivitetystä ilmastosuunnitelmassa osallisuus on huomioitu aiempaa näkyvämmiin ja suunnitelmaan sisältyy erillinen ilmastoviestintää ja osallisuutta koskeva alaluku.¹⁸⁶ Edelleenkin ei aina ole täysin selvää, viitataan osallistumisella kuntalaisten päätöksentekoon osallistumisoikeuksiin vai ilmastotekoihin osallistumiseen vastuunkannon näkökulmasta. Toimenpiteiden määrittelyn yhteydessä viitataan siten päästövaikutusten ohella mm. osallistamisvaikutuksiin eli siihen, ”miten toimenpide mahdollistaa ja kannustaa kansalaisyhteiskunnan ja sidosryhmien osallistumista ilmastotyöhön.”¹⁸⁷

6.7. Avoimuus, läpinäkyvyys ja tiedonsaanti

Yleinen tiedonsaantioikeus on yksi edellä mainitun Århusin sopimuksen kolmesta pilarista. Se on kirjattu myös Pariisin ilmastosopimukseen ja tunnustettu YK:n ihmisoikeuselinten kannanotoissa yhdeksi keskeisistä menettelyllisistä oikeuksista ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Tiedonsaanti on edellytys myös osallisuuden toteutumiseen ja liittyy kiinteästi ilmaisuvapauteen, demokratiaan ja hyvään hallintoon. Nimenomaista viranomaisia velvoittavaa tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä ei kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisälly merkityksessä viranomaisen velvollisuus aktiivisesti ja oma-aloitteisesti julkaista virallista tietoa, joskin tällaisen oikeuden olemassaolon puolesta löytyy tukea oikeuskäytännöstä ja sen puolesta on argumentoitu

¹⁸³ Ilmastosuunnitelma 2029, s. 15.

¹⁸⁴ Uuden kaupunkistrategian valmistelussa toteutettiin ensimmäistä kertaa päätösten vaikutusten ennakoarviointi yhdessä kaupunkilaisten kanssa. Ks. [‘Turku kysyy asukkailtaan arvioita viimeistelyvaiheessa olevan kaupunkistrategian hyvinvointivaikutuksista’](#), uutinen, 14.1.2022.

¹⁸⁵ Ilmastosuunnitelma 2029, s. 14. Tällaiset uudet sosiaalisesti kestävä osallisuuden muodot ovat kiinnostuksen kohteena kuntakentällä, ks. esim. [Kuntademokratiaverkosto: Kuntalaisten osallisuus ja kestävä kehitys](#).

¹⁸⁶ [Ilmastosuunnitelma 2029, ss. 13–14.](#)

¹⁸⁷ Ibid., s. 10.

myös kirjallisuudessa.¹⁸⁸ Alueellisella tasolla asiakirjojen oma-aloitteista julkistamista hallinnon avoimuuden ja tehokkuuden sekä yleisön osallistumisen edistämiseksi edellyttää Euroopan neuvoston yleissopimus asiakirjojen julkisuudesta (artikla 10)¹⁸⁹. Perustuslain osalta on syytä mainita 12 §:ään sisältyvä julkisuusperiaate, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta, hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja tavallisen lainsäädännön osalta julkisuuslaki, erityisesti sen 20 §:ään kirjattu viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa.

Turun kaupungin ensimmäisessä VLR-raportissa ei ilmastotekojen yhteydessä viitata avoimuuteen tai oikeuteen tiedonsaantiin. Ilmastosuunnitelmassa tiedonsaanti ja viestintä sen sijaan ovat näkyvästi esillä. Ilmastotavoitteiden saavuttamisen pääkeinoihin lukeutuu ymmärryksen lisääminen ilmastonmuutoksen riskeistä, ja ilmastotiedon lisääminen on identifioitu yhdeksi viidestä merkittävimmistä sopeutumistoimien kokonaisuuksista.¹⁹⁰ Sopeutumisen todetaan edellyttävän ajantasaista tietoa ympäristön ja maailman tilasta, ja sitä, että tätä tietoa jaetaan ja viestitään aktiivisesti. Päivitetyssä ilmastosuunnitelmassa viestinnän ja tiedottamisen osuus yhdessä osallisuuden kanssa on entisestään vahvistunut yhtenä pääkeinoista ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Päivitetyssä ilmastosuunnitelman mukaan Turku tekee voimaannuttavaa ilmastoviestintää, jossa huomioidaan eri väestöryhmien tietotarpeet, erityisesti lasten ja nuorten oikeus saada ikätasoista tietoa helpottamaan ilmastoahdistusta.¹⁹¹ Myös ilmastosuunnitelman haavoittuvuus-osioon sisältyy viittaus ilmastoriskeihin ja niihin sopeutumisesta jaettavaan tiedon jakamiseen ja viestintään.¹⁹² Tuloksista viestitään vuosittain järjestettävän Ilmastofoorumin yhteydessä sekä jatkuvasti verkossa esillä olevan Ratkaisujen foorumin kautta.¹⁹³ Keskeinen tiedotuskanava on Hiilineutraali Turku -ilmastosivut, joilta löytyy omat osiot eri kohderyhmille, mukaan lukien asukkaat. Myös vuosittain tapahtuva ilmastoraportointi on tärkeä osa kaupungin ilmastoviestintää. Kuten edellä osallistumisen yhteydessä, viestinnän roolissa näyttäisi kuitenkin painottuvan kuntalaisten ilmastotekoihin osallistamisen ja yhteistyön näkökulma; avoimuuden ja läpinäkyvyyden tai asukkaiden tiedonsaantioikeuden näkökulmasta tiedonsaantia ei ole nimenomaisesti lähestytty,

¹⁸⁸ Riekkinen, M. & Suksi, M. (2018), [Access to information and documents as a human right](#), Institute for Human Rights, Åbo Akademi University.

¹⁸⁹ Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 18.6.2009, Council of Europe Treaty Series, No. 205.

¹⁹⁰ Ilmastosuunnitelma 2029, ss. 26–27.

¹⁹¹ Ilmastosuunnitelma 2029, päivitetty 16.5.2022, s. 13.

¹⁹² Ilmastosuunnitelma 2029, päivitetty 16.5.2022, s. 60.

¹⁹³ Ilmastosuunnitelma 2029, s. 4.

lukuun ottamatta edellä mainittua viittausta lasten ja nuorten oikeuteen saada tietoa helpottamaan ilmastoahdistusta.

6.8. Vastuullisuus, pääsy oikeussuojakeinoihin ja korjaavat toimenpiteet

Ihmisoikeus- ja oikeusvaltionäkökulmasta vastuullinen toiminta edellyttää viime kädessä mekanismeja, joiden kautta mahdolliset oikeudenloukkaukset ja niistä aiheutuvat haitat on mahdollista korjata. Oikeus oikeusturvaan on kirjattu myös Århusin sopimukseen ja perustuslain 21 §:ään. Oikeudellisten mekanismien takaaminen, ylläpitäminen ja tehokas toiminta on yleensä valtion vastuulla. Ihmisoikeusvastuuta toteuttavien mekanismien ei kuitenkaan aina tarvitse olla oikeudellisia mekanismeja, vaan ne voivat pitää sisällään myös erilaisia ilmoitustyyppisiä menettelyjä tai palautekanavia tai esimerkiksi haittoja kompensoivia tukitoimenpiteitä.¹⁹⁴ Hyvän hallinnon noudattaminen ja tiedottaminen tarjolla olevista oikeussuojakeinoista sekä erilaisten matalan kynnyksen ilmoitustyyppisten kanavien ja palauteväylien kehittäminen, joiden kautta kunnan asukkailla on mahdollisuus tuoda ilmastonmuutokseen liittyviä epäkohtia ja huolenaiheita viranomaisten ja päättäjien tietoon, tukevat myös ilmastovastuun toteutumista. Ihmisoikeusstandardien näkökulmasta tällaisten mekanismien tulee olla saavutettavia ja tehokkaita.

Turun kaupungin VLR-raporttiin ja ilmastoasiakirjoihin ei mainintoja oikeussuojamekanismeista tai korjaavista vastuullisuusmekanismeista tai palautekanavista sisälly. Myöskään Hiilineutraali Turku sivuston Asukkaat-osiossa ei ole tarjolla tietoa korjaavien mekanismien olemassaolosta.¹⁹⁵

6.9. Yhteenveto

Turun kaupungin ensimmäisen VLR-raportin ilmastotavoitteiden ja keskeisten ilmastoasiakirjojen tarkastelu ihmisoikeusperiaatteiden valossa osoittaa, ettei ihmisoikeuksia ole kyseisissä asiakirjoissa systemaattisesti huomioitu, vaan ne jäävät muutamien yleisluontoisten mainintojen tai yksittäisten esimerkkien varaan. Tämän voi todeta koskevan ihmisvaikutuksia ja sosiaalisen kestävyuden ulottuvuuden huomioimista laajemminkin. Ihmisoikeusnäkökohtien vähäistä huomioimista selittänee

¹⁹⁴ Vrt. Yritysten ihmisoikeusvastuuta koskevat nk. Ruggien periaatteet ([UN Guiding Principles on Business and Human Rights](#)), erityisesti korjaavia toimenpiteitä koskevat ohjaavat periaatteet 22, 29 ja 31.

¹⁹⁵ [Hiilineutraali Turku](#).

suurelta osin se, etteivät ne lähtökohtaisesti sisälly Turun kaupungin käyttämien raportointimallien, kuten VLR-ohjeiden ja SECAP-mallin rakenteisiin.

Toinen tarkasteltuja asiakirjoja, erityisesti VLR-raporttia, koskeva keskeinen huomio on se, ettei kestävän kehityksen fokustavoitteita ole niissä linkitetty toisiinsa. Kuten edellä on todettu, Turku valitsi ilmastotekojen ohella mm. eriarvoisuuden poistamisen yhdeksi ensimmäisen VLR-raporttinsa painopistealueista. Eriarvoisuuden poistamisen tavoitteita ei kuitenkaan ole huomioitu ilmastotekojen yhteydessä eikä ilmastotekojä eriarvoisuuden poistamista koskevien tavoitteiden yhteydessä. Sama keskinäisen linkittämisen puute näyttäisi koskevan kaupungin tekemää ihmisoikeustyötä ja ilmastotavoitteita laajemminkin: Turku tekee monin tavoin työtä erityisesti yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistämiseksi, mutta tätä työtä ei ole tehty näkyväksi ilmastotekojä koskevissa tavoitteissa.

Tarkastelluissa asiakirjoissa ihmisoikeusperiaatteista eniten huomiota saa osallisuus, ensisijaisesti ilmastosuunnitelmassa, mutta myös VLR-raportoinnissa. Osallisuuden osuuden voidaan myös huomioida vahvistuneen vuoden 2018 ilmastosuunnitelmasta sen päivitettyyn versioon. Toisaalta on todettava, että usein jää melko epäselväksi, viitataan osallisuudella ilmastosuunnittelua koskevaan päätöksentekoon osallistumiseen vai jokaisen, kaupunkilaiset mukaan lukien, vastuuseen osallistua ilmastotekoihin. Ilmastoviestintä, joka luonnollisesti on keskeisessä asemassa myös osallisuuden toteutumisen, avoimuuden, läpinäkyvyyden ja tiedonsaannin kannalta, on toinen näkyvästi esillä oleva kaupungin ilmastotyön osa-alue, joka sekä on entisestään vahvistunut päivitettyssä ilmastosuunnitelmassa.

Positiivisena merkillepantavaa on myös se, että asiakirjoissa korostuu kaupungin ja konsernihallinnon vastuullisuus, joskin sen oikeudellinen ulottuvuus, kuten oikeusperusta yleisestikin, jää ohueksi. Myös vastuiden erittelemä selkeämmin eri viranomaisten ja viranhaltijoiden osalta kaipaisi vahvistamista suhteessa niin oikeudenhaltijoihin kuin muihin vastuullisiin toimijoihin, kuten yrityksiin. Huolimatta siitä, että kaupungin vastuu ilmastoteoista sinänsä tunnustetaan, ei tarkasteltuihin asiakirjoihin sisälly mainintoja oikeussuojamekanismeista tai korjaavista vastuullisuusmekanismeista tai palautekanavista.

Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan keskiössä oleva haavoittuvien yksilöiden ja ryhmien huomioon ottaminen jää asiakirjoissa vähäiseksi, mitä on syytä pitää merkittävänä puutteena. Haavoittuvuuksien ja riskianalyysin voi kuitenkin huomata vahvistuneen päivitettyssä ilmastosuunnitelmassa verrattuna vuonna 2018 hyväksytyyn ilmastosuunnitelmaan. Tämä on todettu myös ilmastoraportoinnissa, samalla kun tarve ihmisvaikutusten ja riskien huomioinnin vahvistamiseen on tunnustettu.

7. Johtopäätökset

YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman myötä kestävän kehityksen tavoitteista tuli maailmanlaajuisesti toimeenpantavia. Valtioiden lisäksi monet paikallishallinnot ovat vapaaehtoisesti sitoutuneet tavoitteiden toteuttamiseen. Ihmisoikeudet on kirjattu toimintaohjelman arvopohjaan, minkä lisäksi useat kehitystavoitteet ovat yhteneviä ihmisoikeustavoitteiden kanssa. Ihmisoikeustoimielimet ja useat muut kansainväliset toimielimet ovat toistuvasti suositelleet ihmisoikeuksien huomioonottamista ja ihmisoikeusperustaisuuden soveltamista kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanossa.

Tämän selvityksen tavoitteena oli tuottaa Turun kaupungille taustatietoa ihmisoikeuksien ja kestävän kehityksen välisistä kytkennöistä erityisesti ilmastotekoja koskevien kehitystavoitteiden näkökulmasta. Sen ensimmäisessä osassa tarkasteltiin ihmisoikeuksien ja kestävän kehityksen välistä suhdetta ensin yleisellä tasolla ja sen jälkeen paikallisella tasolla, erityisesti ihmisoikeuskaupunkikontekstissa. Neljän eurooppalaisen ihmisoikeuskaupungin vertailu osoitti, että suhteessa ihmisoikeuksiin kaupungit lähestyvät kestävän kehityksen tavoitteita hyvin eri tavoin, eikä ihmisoikeuksia ja kestävää kehitystä välttämättä ole linkitetty toisiinsa.

Positiivisina esimerkkeinä tarkastelluista kaupungeista tässä suhteessa erottuivat erityisesti Lund ja Barcelona. Lund on asettanut ihmisoikeuksien toteutumisen kestävän kehityksen ylätavoitteeksi ja linkittänyt yksittäisiä kestävän kehityksen tavoitteita ihmisoikeuksiin myös alatavoitteiden tasolla. Lundin kestävän kehityksen ohjelmaan sisältyy monia ihmisoikeusperustaisuuden elementtejä, joskaan se ei nimenomaisesti toteuta kestävän kehityksen toimintaohjelmaansa ihmisoikeusperustaisesti. Lisäksi ohjelmassa korostetaan ihmisoikeustietoisuutta ja viitataan Lundin ihmisoikeuskaupunkiuteen. Barcelona puolestaan soveltaa ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa kaikkiin politiikkaohjelmiinsa. Toisin kuin Lund, se myös toteuttaa kestävän kehityksen vapaaehtoista VLR-raportointia. Useiden yksittäisten kehitystavoitteiden yhteydessä on viitattu niitä vastaaviin ihmisoikeuksiin, ja myös useat ihmisoikeusperiaatteet ovat ohjelmassa vahvasti näkyvissä. Utrechtin lähestymistapaa sekä kestävän kehityksen tavoitteisiin että ihmisoikeuksiin voi luonnehtia pragmaattiseksi ja prosesseihin, kuten eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja kumppanuuksiin sekä osallisuuteen ja interaktiivisuuteen, keskittyväksi. Vaikka kestävän kehityksen tavoitteita ja ihmisoikeuksia ei ole muodollisesti linkitetty toisiinsa, on kestävän kehityksen toimintaohjelman käytännössä arvioitu tukeneen ihmisoikeustyötä. Myöskään Nürnbergin ohjelmaan ei ihmisoikeuksia ole valtavirtaistettu, vaan vastuita niihin liittyvistä kehitystavoitteista on osoitettu muutamalle keskeiselle viranomaiselle/viranhaltijalle; ihmisoikeuksiin kiinnitetään Nürnbergin ohjelmassa huomiota, mutta ei systemaattisesti.

Selvityksen toisessa osassa luotiin katsaus ilmastonmuutokseen ihmisoikeusnäkökulmasta osana laajempaa kysymystä ympäristön ja ihmisoikeuksien välisestä suhteesta. Tarkastelu osoitti ympäristön ja ihmisoikeuksien, mukaan lukien ilmaston ja ihmisoikeuksien välisten kytkentöjen viime aikoina huomattavasti vahvistuneen ja niitä koskevan kansainvälisen sääntelyn ja velvoitteiden lisääntyneen. Merkittävimpinä edistysaskeleina voidaan pitää YK:n yleiskokouksen ja YK:n ihmisoikeusneuvoston päätöslauselmia, joissa tunnustetaan puhdas ympäristö ihmisoikeudeksi, sekä ilmastonmuutosta ja ihmisoikeuksia koskevan erityisraportoijan asettamista. Oikeudellisesti sitovalla tavalla oikeutta puhtaaseen ilmaan tai ympäristöön ei toistaiseksi kuitenkaan vielä ole vahvistettu. Ympäristön ja ihmisoikeuksien välinen kytkentä on toisaalta tunnustettu myös ympäristöä koskevissa kansainvälisissä asiakirjoissa, kuten Pariisin ilmastosopimuksessa ja UNEP:n kannanotoissa.¹⁹⁶ Paikallistason näkökulma kaippaa kuitenkin kaikissa näissä yhteyksissä edelleen huomattavaa vahvistamista.

Selvityksen kolmannessa osiossa tarkastelu suunnattiin ihmisoikeuksien operationalisointiin ja ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan. Kehityspolitiikan kontekstissa ihmisoikeuksien integroimisen metodiksi kehitetty menetelmä rakentuu keskeisten ihmisoikeusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisuus, osallisuus ja haavoittuvien ryhmien huomioiminen, soveltamiseen. Tässä selvityksessä ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa sovellettiin Turun ilmastotavoitteiden analyysiin sen arvioimiseksi, missä määrin ihmisoikeusperiaatteet on näissä tavoitteissa huomioitu. Samalla pyrittiin havainnollistamaan sitä, mitä lisäarvoa tai hyötyä ihmisoikeuksien sisällyttäminen ilmastotekoihin voisi tuottaa. Tarkastelu osoitti, ettei ihmisoikeuksia ole Turun ilmastotekoja koskevissa tavoitteissa systemaattisesti huomioitu, vaan niihin viittaaminen jää usein irralliseksi ja esimerkinomaiseksi. Vastuullisuus, osallisuus ja ilmastoviestintä nousevat esiin ihmisoikeusperiaatteiden näkökulmasta vahvimpina ihmisoikeuspotentiaalia sisältävinä osa-alueina Turun ilmastotavoitteita koskevissa asiakirjoissa.

Lisääntymässä oleviin ihmisoikeuksien huomioimista koskeviin velvoitteisiin vastaamisen ja niiden tehokkaamman toimeenpanon lisäksi voidaan selvityksen pohjalta tunnistaa seuraavia potentiaalisia hyötyjä, joita ihmisoikeuksien integrointi kehitystavoitteisiin tai ihmisoikeusperustaisuuden soveltaminen kehitystavoitteiden, kuten ilmastotekojen, toimeenpanossa voisi tuoda mukanaan:

1) Kehitystavoitteiden ankkuroiminen ihmisoikeuksiin tekee näkyväksi kehitystavoitteiden kanssa yhteneväiset oikeudelliset veloitteet ja rakenteet.

¹⁹⁶ Tarkastelun ulkopuolelta voidaan lisäksi huomioida samansuuntaista kehitystä esim. EU:n vastuullisuuslainsäädännön ja yritysten ihmisoikeusvastuun alueella.

Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan soveltaminen varmistaa näiden velvoitteiden, kuten yhdenvertaisuuden, syrjinnän kiellon ja osallisuuden, *systemaattisen* huomioimisen sekä tavoitteenasettelussa että tavoitteenasettelua koskevissa prosesseissa.

2) Linkittäminen ihmisoikeuksiin vahvistaa koherenssia: kansainväliset velvoitteet linkittyvät kansalliseen lainsäädäntöön ja edelleen paikallistason ohjaukseen ja toimeenpanoon vahvistaen *vertikaalista koherenssia*. Samalla on mahdollista vahvistaa sekä eri kehitystavoitteiden että politiikkaohjelmien välistä *horisontaalista koherenssia*. Ihmisoikeusperustaisuus on nimenomaan läpileikkaavien tavoitteiden toimeenpanoon kehitetty metodi.

3) Keskenään samansuuntaisten ihmisoikeus- ja kestävän kehityksen tavoitteiden kytkemisen toisiinsa on kohtuullista olettaa tukevan ja tehostavan ko. tavoitteiden toteutumista. Esimerkiksi haavoittuvien ryhmien huomioiminen on ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan keskeinen periaate ja haavoittuvuuksien ja riskianalyysin vahvistaminen on Turun ilmastosuunnitelmassa identifioitu selkeäksi edelleen kehittämisen kohteeksi.

4) Ihmisoikeudet tarjoavat tietopohjaa vahvistamaan kestävän kehityksen sosiaalisen ulottuvuuden ja ilmastotekojen ihmisvaikutusten tunnistamista ja tarvittavien toimenpiteiden suunnittelua. Esimerkiksi edellä mainitun YK:n ilmastomuutosta ja ihmisoikeuksia koskevan erityisraportoijan yhtenä tehtävänä on ihmisoikeusperustaisuuden huomioiminen ilmastomuutosta hillitsevissä ja siihen sopeutumista koskevissa toimenpiteissä niistä aiheutuvien haitallisten ihmisoikeusvaikutusten lieventämiseksi.

5) Ihmisoikeusperustainen metodi huomioi sekä aineelliset että menettelylliset oikeudet. Ihmisoikeudet tavoittavat esim. ilmastomuutoksen ihmisvaikutusten kollektiivisen ulottuvuuden, eli tulevien sukupolvien oikeudet, mutta myös oikeudet tietoon, päätöksentekoon osallistumiseen, ja oikeussuojakeinoihin.

6) Osallisuuden vahvan painottumisen myötä ihmisoikeusperustaisuuden soveltaminen vahvistaa paikallisdemokratiaa ja päätöksenteon ja hallinnon legitimitettä (alhaalta ylöspäin-lähestymistapa) ja siten ohjaa toimintaa asukkaiden ja oikeudenhaltijoiden intresseihin ja prioriteetteihin perustuvaksi.

7) Ihmisoikeustavoitteiden integroiminen ja ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan soveltaminen kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoon tukisi Turun tavoitetta toimia *ilmastotekojen ja kestävän kehityksen edelläkävijänä*. Luontevimmin tämä tapahtuisi lähtemällä liikkeelle niistä ihmisoikeusperustaisuuden osa-alueista, joilla jo tehdään vahvaa työtä, toisin sanoen, yhdenvertaisuus, syrjinnän kiello ja osallisuus.

Periaatteet tulisi sisällyttää sekä ilmastotoimia koskevaan tavoitteenasetteluun ja toimeenpanoon että niitä koskeviin prosesseihin. Keskeisen tärkeää on kuitenkin haavoittuvien ryhmien huomioon ottamisen vahvistaminen. Tämä olisi helpoiten toteutettavissa integroimalla haavoittuvien ryhmien huomiointi olemassa oleviin riskienhallinta-analysimalleihin ja vahvistamalla ja täydentämällä niitä ihmisoikeusperustaisilla elementeillä. Ihmisoikeuskaupunkiviitekehyksen soveltaminen tukisi samoja tavoitteita vielä laaja-alaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Ks. Ihmisoikeuskaupunki-hankkeen Policy brief -suositukset: Vainio, Kristiina, Grans, Lisa, Varho, Mia, Strömberg, Sara & Pirjatanniemi, Elina (2022), [Becoming a Human Rights City — Policy Brief](#), Institute for Human Rights, Åbo Akademi University.